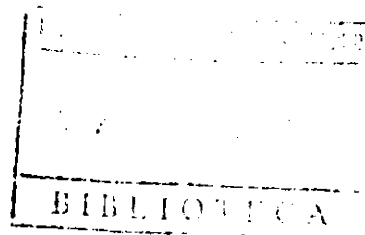
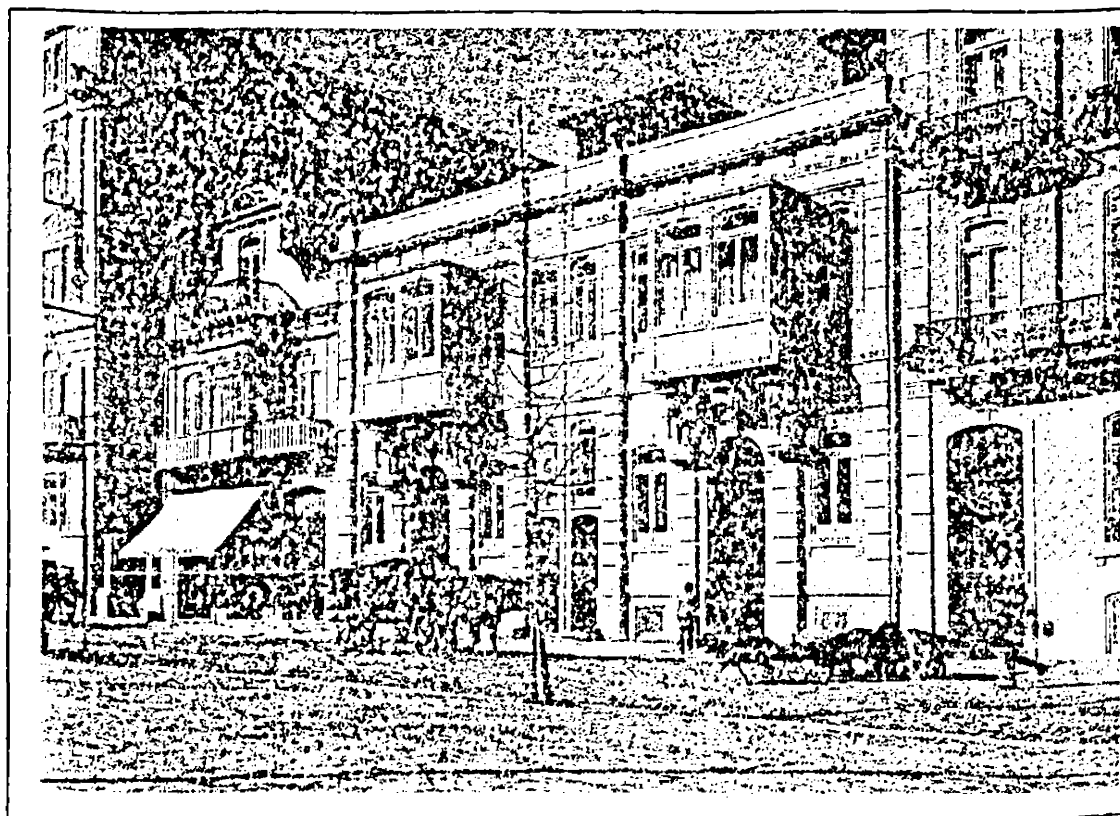


JOSÉ ÁLVARO FERREIRA DA SILVA



**CRESCIMENTO URBANO, REGULAÇÃO
E
OPORTUNIDADES EMPRESARIAIS:
A CONSTRUÇÃO RESIDENCIAL EM LISBOA, 1860-1930**

Volume I



Dissertação para a obtenção do grau de doutor em história

Júri: Professor Horacio Capel, Universitat de Barcelona

Professor Albert Carreras, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona (*supervisor*)

Professora Maria Eugénia Mata, Universidade Nova de Lisboa

Professor Jaime Reis, European University Institute, Florence (*co-supervisor*)

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO EUROPEU, FLORENÇA

Departamento de História e Civilização

1997



— — — — —



JOSÉ ÁLVARO FERREIRA DA SILVA

**CRESCIMENTO URBANO, REGULAÇÃO
E
OPORTUNIDADES EMPRESARIAIS:
A CONSTRUÇÃO RESIDENCIAL EM LISBOA, 1860-1930**

Dissertação para a obtenção do grau de doutor em história

Júri: Professor Horacio Capel, Universitat de Barcelona

Professor Albert Carreras, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona (*supervisor*)

Professora Maria Eugénia Mata, Universidade Nova de Lisboa

Professor Jaime Reis, European University Institute, Florence (*co-supervisor*)

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO EUROPEU, FLORENÇA

Departamento de História e Civilização

1997

LIB
946.9036
-U FER



Na capa:

Avenida da República, números 27-31 (demolidos). Fotografia por Paulo Guedes (ca. 1906). Arquivo Fotográfico da C. M. L. (reproduzido em *Lisboa de Frederico Ressano Garcia, 1874-1909*, Lisboa, C.M.L., 1989, 66).

O velho e o novo: na via mais emblemática do «projecto das zonas», um carro de bois e um pequeno rebanho de ovinos (em direcção ao antigo matadouro?) passavam ao lado dos modernos carris de «eléctricos» e à porta das moradias e prédios de rendimento construídos no início do século.

ÍNDICE GERAL

INTRODUÇÃO		7
CAPÍTULO I	A evolução da população de Lisboa: o ganho de fôlego da capital	17
	1. A evolução da população de Lisboa	19
	1.1. Problemas de contabilização da população da capital	19
	1.2. Os resultados	34
	2. Lisboa e a rede urbana portuguesa	45
	2.1. Problemas metodológicos na definição da população urbana	45
	2.2. A evolução da população urbana	55
	3. O crescimento da população e a expansão física de Lisboa	93
CAPÍTULO II	A construção residencial em Lisboa	131
	1. Problemas na criação dum indicador da construção residencial	134
	2. Os resultados: flutuações da construção, demografia e investimento	139
	2.1. As flutuações da construção residencial	139
	2.2. A hipótese da economia atlântica	149
	3. A estrutura da promoção da construção residencial	173
	3.1. A especificidade da construção residencial	173
	3.2. Volatilidade da construção residencial e comportamentos especulativos	175
	3.3. A dispersão de iniciativas na construção residencial	180
	3.4. A ausência de sociedades imobiliárias	190
	3.5. A especialização na promoção da construção	197
	4. Conclusão	201
CAPÍTULO III	O enquadramento da construção residencial	213
	1. Formas de regulação da cidade: a mão visível na expansão urbana	215
	1.1. Instrumentos de regulação da cidade	218
	1.2. Externalidades e meio urbano	224
	1.3. Mão visível e iniciativa privada	247
	2. Ordenamento urbanístico e regulamentação da construção	249
	2.1. O enquadramento legal e administrativo herdado	249
	2.2. Grandes esperanças: o decreto de 31 de Dezembro de 1864	257
	2.3. Os desafios do ambiente urbano em meados do século XIX e a aprovação da lei de 31 de Dezembro de 1864	268
	2.4. Balanço dos efeitos da lei de 31 de Dezembro de 1864	295
	3. A formação de competências técnicas e a fiscalização das construções particulares	325

CAPÍTULO IV	As finanças municipais: a fórmula fontista dos "melhoramentos materiais" em meio urbano	353
	1. As despesas municipais	357
	2. As receitas municipais	371
	3. O aumento da dívida municipal	376
	4. A tentativa de transformação da estrutura financeira do município	398
	5. As finanças: uma limitação à função reguladora do município	420
CAPÍTULO V	Uma urbanização que se pretendia exemplar: do Parque da Liberdade ao Campo Grande	435
	1. Os antecedentes da expansão para Norte	437
	2. A engenharia do «projecto das zonas»: a planificação do loteamento	464
	3. A expropriação e o «projecto das zonas»	493
	3.1. O instituto da expropriação na intervenção urbanística oitocentista	493
	3.2. A expropriação por zonas na carta de lei de 9 de Agosto de 1888	505
	4. A economia do «projecto das zonas»	539
	5. O «projecto das zonas»: rupturas e continuidades	552
CAPÍTULO VI	A urbanização de Picoas e das Avenidas Novas	559
	1. A crise financeira e o «projecto das zonas»	559
	2. A expropriação de terrenos	576
	3. Os trabalhos de urbanização	600
	4. O processo de loteamento	632
	5. Um balanço financeiro da urbanização	667
	6. Os agentes privados da urbanização I: A arrematação dos lotes	673
	7. Os agentes privados da urbanização II: Promotores de construção, construtores e proprietários	685
	7.1. A evolução da construção residencial nas Picoas e Avenidas Novas	685
	7.2. Os promotores da construção	703
CONCLUSÃO		725
ANEXOS		745
FONTES E BIBLIOGRAFIA		781
ÍNDICES DE QUADROS, GRÁFICOS E MAPAS		831

Introdução

Este estudo analisa a construção residencial na cidade de Lisboa a partir do momento em que, no século passado, foi superada a estagnação do crescimento populacional da capital portuguesa. O sector da construção apresenta um conjunto de características que lhe dão reduzida projecção historiográfica. Tradicional nos seus métodos de trabalho, pouco tocado pela mecanização e pelas economias de escala, que tanta importância tiveram no processo de industrialização, não surge investido de nenhuma das características próprias da modernização económica¹. No entanto, ontem como hoje, a indústria da construção tem uma importância económica assinalável, quer como criadora directa de emprego, quer pelas interligações que estabelece com outras indústrias e actividades.

Em simultâneo, ao responder a uma necessidade humana básica, a produção de alojamento suscita preocupações e motivos de interesse que vão muito para além da sua relevância económica. O impacto do crescimento económico oitocentista na concentração de população nas cidades gerou uma questão urbana, que – embora com exagero – pode ser subsumível à questão do alojamento como problema fundamental. Não sendo uma locomotiva da industrialização, o sector da construção está entre as suas consequências de maior visibilidade, como foi reconhecido por reformadores tão diversos como Chadwick ou Engels, exactamente no país em que o impacto do crescimento económico no surto urbano foi mais intenso. Tal facto transformou o alojamento e o urbanismo em temas fundamentais do debate político a partir do século passado, e também em

¹ Lionel Needleman, *The economics of housing*, London, Staples Press, 1965, pp. 104-105.

alvos de intervenção administrativa para corrigir os aspectos mais graves provocados pelo intenso crescimento urbano. Mesmo se o surto demográfico de Lisboa não foi tão expressivo quanto o que ocorreu noutros países, o impacto da maior regulação pública não deixou de se fazer sentir.

A importância da administração no processo de construção da cidade – na expressão de Konvitz² – suscita um outro tópico que estrutura o argumento deste estudo. As decisões de investimento que presidem à oferta de alojamento são tomadas por uma grande profusão de intervenientes, mas em que a controlo administrativo destas actividades sofre um notável incremento ao longo do século passado, particularmente nas suas décadas finais. O processo de urbanização é considerado um bem público, com uma lógica própria, distinta e não redutível ao somatório das iniciativas individuais de edificação. A coordenação administrativa pode limitar os efeitos negativos da acção atomística dos promotores da construção residencial na qualidade do ambiente urbano. Por outro lado, o controlo da expansão urbana ambiciona maximizar efeitos positivos, gerados por essa coordenação administrativa.

As relações entre a mão visível da regulação administrativa sobre a expansão urbana e as iniciativas empresariais no domínio da edificação residencial estão, pois, no centro das preocupações deste trabalho. A articulação entre público e privado na construção da cidade tem inspirado outras abordagens historiográficas das actividades económicas em meio urbano. A história dos novos equipamentos e infra-estruturas, que promoveram a industrialização da vida urbana, motivou os estudos mais interessantes sobre este tópico³. O abastecimento de água, o

² Josef W. Konvitz, *The Urban Millennium: The City Building Process from the Early Middle Ages to the Present*, Carbondale, Southern Illinois Univ. Press, 1985.

³ Joel Arthur Tarr e Francis Clay McMichael, «The evolution of waste water technology and the development of State regulation: a retrospective analysis» in Joel Arthur Tarr (ed.), *Retrospective technology. Assessment 1976*, San Francisco, 1977; Josef W. Konvitz et al., «Technology and the City», *Technology and Culture*, 31, 1990, pp. 284-294.

fornecimento de energia ou os transportes, precocemente municipalizados ou sujeitos a uma estrita regulação pública das suas actividades, têm suscitado variados trabalhos em que as relações entre intervenção administrativa e iniciativa privada marcam forte presença. O volume dirigido por Herman Diederiks e Paul M. Hohenberg⁴ – com um subtítulo deveras sugestivo, *The visible hand and the fortune of the cities* – utiliza o tema da interacção entre regulação pública e mercado como uma grelha analítica para um leque variado de pesquisas sobre temas urbanos. No entanto, a construção residencial é um assunto praticamente ausente. Os estudos sobre o urbanismo surgem também como um tópico saliente na análise do acréscimo de intervenção pública na cidade do final de oitocentos, como não podia deixar de acontecer. São, contudo, menos frequentes os trabalhos que relacionam o investimento na edificação residencial e as formas de controlo administrativo sobre a morfologia da cidade⁵.

Para além de um controlo muito mais estrito sobre as normas de edificação, Lisboa assiste no final do século passado a um processo de municipalização do solo e de urbanização planeada, sem paralelo com qualquer outra intervenção no território da cidade. A singularidade desta intervenção urbanística era também manifesta, quando se considera a postura municipal face a serviços que noutras cidades foram tradicionalmente objecto de municipalização, como o fornecimento de água, o gás ou os transportes. Os traços inovadores deste projecto de urbanização surgem nos instrumentos urbanísticos criados para o sustentar. Um novo enquadramento legislativo do processo de expansão da cidade antecipa medidas posteriores no domínio da expropriação urbana. A função do município como promotor de urbanização cria novas

⁴ Herman Diederiks e Paul M. Hohenberg (eds.), *Economic policy in Europe since the Late Middle Ages: The visible hand and the fortune of the cities*, Leicester, Leicester Univ. Press, 1992.

⁵ O trabalho de Eugene P. Moehring, *Public Works and the Patterns of Urban Real Estate Growth in Manhattan, 1835-1894*, New York, 1981, constitui uma excepção.

relações com todos os intervenientes na valorização imobiliária na área expropriada.

Para um tema tão localizado espacialmente adoptou-se uma perspectiva fortemente comparativa. Não com qualquer pretensão retórica, mas com um intuito heurístico. Neste alargamento do horizonte de análise, a história urbana e a história empresarial constituíram as áreas historiográficas privilegiadas.

O recurso à história urbana não foi apenas uma imposição do cenário. A cidade surgiu como uma fonte impar de externalidades. É esta situação singular que permite que se lhe possa atribuir um efeito-cidade⁶ ou falar de uma «variável urbana»⁷, com uma relevância única nas actividades que se desenrolam num *locus* tão excepcional. A definição de um conjunto de problemas específicos da cidade empurra este trabalho para o campo da história urbana e dota-o de uma plataforma comparativa com outros contextos temporais e geográficos⁸.

A história de firmas tão fungíveis quanto as que operavam na construção residencial constitui uma tarefa complicada. De tal forma, que as duas revistas mais importantes dedicadas à história empresarial na Inglaterra e nos Estados Unidos apresentam raros estudos sobre a construção residencial ou a promoção imobiliária. Num número parcialmente dedicado à «real estate history», Marc A. Weiss reconhecia a dificuldade em construir uma visão analítica sobre o sector imobiliário

⁶ Uma expressão pedida de empréstimo a Donatella Calabi («Note per una lettura dell'uso capitalistico del territorio» in A. Belli et al. (eds.), *Città e territorio: pianificazione e conflitto*, Nápoles, Coop. Ed. di Economia e Commercio, 1974, p. 18), que a utiliza, porém, com um sentido distinto.

⁷ Anthony Sutcliffe, «In Search of the Urban Variable: Britain in the Later Nineteenth Century» in Derek Fraser e Anthony Sutcliffe (eds.), *The Pursuit of Urban History*, London, Edward Arnold, 1983, pp. 234-263.

⁸ Uma definição da história urbana como campo historiográfico, que acentua o carácter próprio e específico da cidade como objecto de análise, é apresentada por R. Rodger, «Theory, Practice and European Urban History» in Richard Rodger (ed.), *European Urban History. Prospect and Retrospect*, Leicester and London, Leicester University Press, 1993, pp. 1-18

urbano, baseada no quadro problemático da história empresarial⁹. O estudo que se segue procurou permeabilizar a análise das iniciativas na promoção imobiliária e na construção a uma abordagem cara à história das empresas. Dois vectores orientaram esta pesquisa no âmbito da história empresarial. O primeiro retoma o que há pouco foi definido como o efeito-cidade, gerador de imperfeições no funcionamento do mercado, que condiciona a actuação dos agentes privados e públicos. O segundo vector parte da constatação de que o negócio imobiliário é protagonizado por um número elevado de intervenientes (proprietários, promotores da urbanização, promotores da construção, construtores, entre outros). A transferência de direitos de propriedade e outras relações contratuais existentes entre os vários agentes ao longo do processo de urbanização constituem, por isso, um outro meio de compreender a actividade dos diferentes empresários. Esta postura de investigação não se quedou pelos agentes privados. Mesmo a actuação municipal como promotor imobiliário foi objecto de uma leitura que privilegiou esta óptica, quer no que a acção administrativa trouxe de inovação ao enquadramento da actividade empresarial na oferta de alojamento, quer na sua função como agente da urbanização.

O período escolhido abarca os anos que medeiam entre 1860 e o final da terceira década do século XX. O início foi já parcialmente justificado. O despertar demográfico de Lisboa após os anos 70 do século passado fundamenta o ponto de partida, mas recuou-se um pouco mais para procurar apreender o empenhamento municipal e do próprio governo central na modernização da capital, já perceptível na década anterior. Algumas incursões foram mesmo realizadas aos anos 50, em que a estabilização das instituições centrais e locais da monarquia representativa, conjuntamente com as fortes vagas epidémicas que

⁹ Marc A. Weiss, «Real estate history: An overview and research agenda», *Business History Review*, 1989, 63, p. 241.

atingiram a capital, suscitaram um maior empenho na promoção dos melhoramentos da cidade.

Devido à importância assumida pela expansão planeada para as zonas de Picoas e das Avenidas Novas no argumento deste estudo, a data final corresponde à perda de fôlego deste empreendimento. Alguns troços da expansão planeada não são executados na orla da área intervencionada, e só se concretizarão quando arrancar a urbanização de zonas limítrofes. Prédios irão continuar a ser edificados nas Picoas ou nas Avenidas Novas, mas o volume da construção estava já na sua vertente descendente no final dos anos 20. Simultaneamente, os anos 30 marcam um momento de ruptura nas características da intervenção municipal, já destacado por Vítor Matias Ferreira¹⁰. A municipalização do solo tinha sido uma acção pontual, excepcional, na intervenção urbanística oitocentista e do início do presente século. A partir dos anos 30 será amplificada e o uso do solo, no conjunto da cidade, será sujeito a um ordenamento mais intenso do que aquele que se efectuara nas décadas anteriores¹¹.

O argumento deste estudo desdobra-se ao longo de seis capítulos. No primeiro procura-se traçar o pano de fundo demográfico. Tal tarefa é realizada em três tempos: tentando medir em termos absolutos a evolução da população de Lisboa desde o início do século XIX e até meados do século actual; situando o crescimento da capital na rede urbana do continente português; descendo para o nível micro-analítico das freguesias lisboetas, no sentido de conhecer o modo como o crescimento da população se distribuiu pelo território da cidade.

¹⁰ Vítor Matias Ferreira, *A cidade de Lisboa: de capital do Império a centro da Metrópole*, Lisboa, Publ. D. Quixote, 1987 e também do mesmo autor «A cidade de Lisboa, 1850-1980: para uma abordagem histórica e sócio-urbanística do capital do País», *Povos e Culturas*, no. 2, 1987, pp. 217-239, em que se procura periodizar em diferentes fases a intervenção urbanística na capital do país. Embora discordando de alguns dos marcos temporais propostos e do seu enquadramento analítico, a conclusão que retira sobre a relevância dos anos 30 no urbanismo de Lisboa tem razão de ser.

¹¹ Apenas um exemplo. Ao abrigo do projecto de urbanização aprovado em 1889 foram expropriados 200 hectares de terreno. Na década de 30 a área dos terrenos expropriados atingiu os 1140 hectares.

O segundo capítulo é dedicado à abordagem da evolução dos ritmos de construção residencial e dos responsáveis pelas iniciativas de edificação. Numa primeira parte apresentam-se as dificuldades de elaboração duma estimativa da construção residencial, traçam-se as flutuações do sector e procuram-se explicações para as alterações encontradas. Numa segunda parte é a estrutura empresarial desta actividade que é investigada, procurando discernir algo sobre as suas características e sobre o modo como teria influenciado a invulgar volatilidade das flutuações da oferta de alojamento na cidade de Lisboa.

A construção residencial e as actividades conexas no mercado imobiliário viram a sua regulamentação modificada ao longo da segunda metade do século XIX nos principais países europeus. No terceiro capítulo começa-se por abordar as razões para o crescente envolvimento público na organização da cidade numa escala inusitada. Lisboa não fica indiferente a este movimento. Uma segunda secção deste capítulo estabelece o inventário das transformações no enquadramento administrativo da construção residencial na capital portuguesa durante o período estudado, procurando identificar os seus principais marcos temporais, as suas características e motivações. A terceira secção estabelece o impacto desta nova postura urbanística dos poderes públicos na organização dos serviços municipais.

Ao longo do terceiro capítulo tornam-se perceptíveis algumas limitações ao desempenho por parte dos serviços camarários do novo leque de funções e competências que lhes estavam atribuídas. O quarto capítulo debruça-se sobre as limitações financeiras do município. A análise da estrutura das despesas municipais serve, em primeiro lugar, como um meio para discernir como se repercutiram em termos financeiros as prioridades dadas a novos objectivos de intervenção camarária. O cotejo da evolução das despesas com as fontes de rendimento da câmara permite salientar a restrita base fiscal e detectar o crescente défice das contas municipais. A exemplo da política fontista de «melhoramentos

materiais» prosseguida no quadro nacional, também a modernização da capital do país só pôde ser levada a cabo através do agravamento da dívida pública, principalmente ao longo da década de 80 do século passado. No final do capítulo sobressai a acção restritiva das finanças camarárias nos objectivos de transformação do ambiente urbano lisboeta, nomeadamente no acréscimo de regulação administrativa sobre o crescimento da cidade. Esta fraqueza dos meios financeiros ao dispor do município irá influenciar duradouramente as práticas urbanísticas.

Os quinto e sexto capítulos são dedicados ao estudo da experiência de urbanização planeada levada a cabo pela administração camarária a partir do final do século XIX. No primeiro destes capítulos este projecto de urbanização é abordado do ponto de vista das etapas prévias à sua realização. A expansão para Norte, a partir do centro da cidade, esteve na mira de outras iniciativas ao longo da segunda metade do século passado. Integrar a urbanização a norte da praça Marquês de Pombal em anteriores projectos de extensão da cidade é o primeiro passo deste quinto capítulo. Em seguida são analisadas as soluções técnicas, legislativas e financeiras que sustentaram a urbanização desta zona, comparando-as com projectos similares desenvolvidos noutras cidades europeias. O controlo público sobre a infra-estruturação do território, a planificação do loteamento e a solução jurídica para assegurar o sucesso do enquadramento urbanístico por parte do município são novidades na Lisboa oitocentista, que importa evidenciar e integrar numa perspectiva comparativa. A viabilização financeira deste projecto é também inovadora. Foi ela que deu sentido ao envolvimento municipal, que o permitiu materializar e que assegurou a relevância atrás assinalada à expropriação por zonas.

No sexto capítulo procura-se conhecer o modo como se concretizou este projecto de urbanização planeada e de que forma agiram os diferentes agentes privados que nele intervieram – proprietários fundiários, compradores dos lotes, promotores da construção e construtores. Devido à relevância assumida em todo este projecto de urbanização, a gestão

municipal é aquela que mais finamente é escrutinada. As diferentes fases de expropriação, infra-estruturação do território, loteamento e venda das parcelas edificáveis são examinadas, procurando estabelecer, nomeadamente, o grau de sucesso na execução do plano aprovado e o desempenho financeiro do município na sua função de promotor imobiliário. Antes de iniciado este percurso é abordado o impacto da crise financeira de 1891-1892 no modo como se iria desenrolar o processo de urbanização desta área. Avolumando a habitual debilidade financeira do município, a conjuntura de crise irá ditar os moldes em que decorreu esta urbanização. As duas últimas secções deslocam o centro das atenções para outros actores. Numa primeira instância aborda-se a arrematação dos lotes, momento em que se reprivatiza o solo, após a sua transformação em terreno edificável. Finalmente é a fase de edificação que é analisada, procurando conhecer qual o impacto do processo de expansão planeada na estrutura da construção residencial nesta área.

No final retomam-se as conclusões mais salientes. Entre os tópicos abordados realcem-se três deles. O primeiro retém a caracterização da peculiar estrutura empresarial da oferta de alojamento. A fraca padronização e dimensão da procura, a imperfeição do mercado de crédito e o fracasso das tentativas de concentração da promoção imobiliária no último quartel do século XIX são algumas das explicações avançadas. O segundo relaciona a volatilidade das flutuações da construção residencial com a estrutura empresarial do sector, argumentando-se que uma elevada variabilidade dos ritmos de edificação é compatível com diferentes graus de concentração e especialização da oferta de alojamento. O terceiro salienta a urbanização planeada das zonas de Picoas e das Avenidas Novas como uma intervenção urbanística excepcional. São evidenciadas as novidades introduzidas pela coordenação administrativa na gestão do processo de transformação do solo rústico em solo privado e a lógica financeira que presidiu à modalidade encontrada para a sua realização. Longe de promover uma estrutura empresarial mais especializada, o seu

impacto foi exactamente o oposto, intensificando a fragmentação das iniciativas. A regulação administrativa do processo de urbanização nesta área não deixou de ser fortemente condicionada pela conjuntura económica e pelas forças de mercado. O plano técnico da urbanização e do loteamento pouco foi modificado. O projecto económico e financeiro que sustentava a gestão municipal do projecto de urbanização sofreu, em contrapartida, profundas alterações. O mesmo aconteceu com a aplicação do instrumento urbanístico mais poderoso que o município tinha à sua disposição para regular o processo de crescimento da cidade nesta área: a expropriação por zonas.

Capítulo I

A evolução demográfica de Lisboa:

O ganho de fôlego da capital

O crescimento demográfico tem de ser sempre considerado como um elemento crucial no dinamismo de actividades como a construção residencial. Do ponto de vista da procura de habitação é amplamente reconhecida a existência de um forte impacto positivo derivado do aumento da população. Para além deste papel no sentido de fomentar uma maior procura de alojamento, o acréscimo da população é igualmente um factor conducente a um aumento da pressão sobre as infra-estruturas existentes, cuja capacidade de transformação é mais lenta, devido ao cada vez maior imobilismo observável na transformação da rede viária das cidades, nos seus equipamentos sanitários, de abastecimento de água ou alimentos, para citar apenas alguns dos estrangulamentos possíveis.

Lisboa tem ao longo do século XIX uma evolução demográfica peculiar, quer no interior do país, quer quando comparada com outras capitais europeias. Fruto da conjuntura de dificuldades com que se inicia o século passado, o perfil demográfico da capital irá influenciar a dinâmica da construção residencial. Neste capítulo inicial abordam-se três tópicos que procuram situar o contexto demográfico em que se insere a evolução dos ritmos de construção. Em primeiro lugar, demarca-se a intensidade e os marcos de evolução do crescimento demográfico de Lisboa. Num segundo momento, observa-se a evolução do peso de Lisboa face à rede urbana portuguesa. Por último, procura-se seguir as zonas da cidade em

que esse crescimento demográfico mais se fez sentir, no sentido de mais adiante acompanhar os esforços de urbanização de diferentes áreas.

O período analisado ultrapassa a montante e a jusante os limites cronológicos definidos para este estudo e que foram justificados no capítulo anterior. Prolongando até ao início do século XIX, num sentido, e até meados do nosso século, na direcção oposta, a abordagem sobre a evolução demográfica da capital, pretende-se situar as décadas que medeiam entre 1860 e 1930 numa dimensão temporal mais ampla. Este acréscimo dos limites cronológicos possibilita entender com mais acuidade o perfil do crescimento da população no período analisado por este estudo.

1. A evolução da população de Lisboa

1.1. Problemas de contabilização da população da capital

A análise da população de Lisboa ao longo do período em análise não é destituída de dificuldades. Só assim se pode explicar que existam diferentes estimativas da população ao longo do período¹ e que este estudo seja iniciado com uma tentativa de clarificação da evolução demográfica da cidade.

Se é certo que a passagem do século XVIII para o século XIX traz mudanças profundas na quantidade e qualidade das fontes², não deixam de existir, porém, importantes dificuldades de contabilização da população

¹ A título de exemplo vejam-se os valores apresentados por Joel Serrão em «Do crescimento e da transformação de Lisboa» (in J. Serrão, *Temas Oitocentistas*, Lisboa, Livros Horizonte, 1978, vol. II, pp. 247-248) e comparem-se com os que são apresentadas no quadro 1 do livro que Vítor Matias Ferreira dedicou ao desenvolvimento urbanístico da cidade de Lisboa nos anos 30 e 40 do nosso século (*A cidade de Lisboa: de capital do Império a centro da Metrópole*, Lisboa, Publ. D. Quixote, 1987, p. 91) ou nas obras de Raquel Soeiro de Brito (*Lisboa: esboço geográfico*, Lisboa, Junta Distrital de Lisboa, vol. 82, 1976, pp. 80 e segs.), José-Augusto França, *Lisboa: Urbanismo e Arquitectura*, Lisboa, ICLP, 1989 (2ª ed.), p. 57 ou «O urbanismo e a sociedade», in Irisalva Moita (org.), *O Livro de Lisboa*, Lisboa, Liv. Horizonte, 1994, p. 379, Teresa Rodrigues (*Nascer e morrer na Lisboa oitocentista*, Lisboa, Cosmos, 1995, tabela 8 ou «Um espaço urbano em expansão. Da Lisboa de Quinhentos à Lisboa do Século XIX», *Penélope*, 1994, 13, quadro 1). Por vezes existem discrepâncias dentro da mesma obra, como as que podem ser observadas quando se comparam os quadros 1 e 2 do referido livro de V. M. Ferreira ou como as que são visíveis no livro de Teresa Rodrigues e a que farei referência mais adiante.

² Para uma abordagem das fontes existentes sobre a população de Lisboa ao longo do século XVIII veja-se José Vicente Serrão, *Demografia e agricultura no Portugal do século XVIII* (provas de aptidão pedagógica e capacidade científica, mimeo, Lisboa, ISCTE, 1987). No que diz respeito ao século XIX o trabalho de Teresa Rodrigues (*Lisboa no século XIX. Dinâmica populacional e crises de mortalidade*, diss. de doutoramento apresentada na FCSH, Lisboa, 1993, cap. 2) contém os elementos de inventariação e de crítica das fontes fundamentais. É justo não esquecer o labor de Vieira da Silva («A população de Lisboa», *Revista de Obras Públicas e Minas*, 1919), (continua na pág. seguinte)

da capital. Dois tipos de problemas podem ser suscitados. O primeiro resulta da qualidade das fontes oitocentistas sobre a população de Lisboa, nomeadamente as anteriores aos modernos recenseamentos da população. O segundo refere-se a problemas que são comuns à análise da evolução da população de outras cidades europeias, conhecidos de demógrafos e historiadores da população³.

A qualidade das fontes de informação sobre a população de Lisboa ao longo do século XIX cresceu indubitavelmente quando comparada com períodos anteriores. Muito embora persistam as dificuldades associadas a qualquer processo de recenseamento da população de uma grande cidade, o estabelecimento dos primeiros censos modernos, sistemáticos e periódicos a partir de 1864 inaugurou uma nova era na qualidade da informação estatística existente sobre a evolução da população residente na capital. Antes desta data são muito desiguais os resultados que é possível obter na prospecção de fontes de informação sobre a população.

O século inicia-se com um esforço notável de lançamento duma operação de cálculo dos habitantes em Portugal, por grupos de idade e por sexos, recorrendo aos párocos, única condição para o sucesso duma iniciativa deste tipo. Os róis de confessados elaborados em cada paróquia, controlando a prática do dever de desobriga pascal, foram o instrumento de base do numeramento de 1801⁴. Porém, nem todos os residentes

(cont. da página anterior)

responsável por um trabalho paciente de pesquisa e publicação de dados demográficos sobre Lisboa, mas que por vezes é deixado sem as obrigatórias referências.

³ Uma síntese sobre os problemas metodológicos na análise da população urbana pode ser encontrada em Norman J. G. Pounds (*An historical geography of Europe, 1800-1914*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, p. 127) e Jan de Vries («Problems in the Measurement, Description and Analysis of Historical Urbanization» in A. van der Woude et al. (eds.), *Urbanization in History: A Process of Dynamic Interactions*, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 43-61).

⁴ Fernando de Sousa (*A população portuguesa no início do século XIX*, tese de doutoramento na Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 1979) e T. Rodrigues (*Lisboa no século XIX*, pp. 84-88), apresentam contributos importantes para uma análise do numeramento de 1801. A abordagem seguidamente apresentada é feita com base nas informações prestadas pelos párocos de cada freguesia e que estão depositadas no Arquivo Histórico-Parlamentar, Secção I-II, Caixas 106 e 107 (cf. Anexo 2 para uma *continua na pág. seguinte*)

numa freguesia cumpriam esse dever. «Rebeldes», «desobedientes aos SS. Preceitos», «irreligiosos» ou – de forma mais neutral – «de diferente culto», os termos por que eram designados pelos párocos que responderam ao inquérito de 1801 desvendam o seu carácter heterodoxo relativamente às práticas religiosas oficiais, o que os afastava das listas de confessados. Revelando uma consciência deste facto, as instruções que existiam para a recolha da informação quantitativa sobre os residentes em cada paróquia, solicitavam também que os párocos mencionassem qualquer outra pessoa que não constasse dos róis de confessados, adiantando a razão para tal falta. Nalguns casos estas instruções foram cumpridas⁵. Noutros tal não aconteceu, e nunca saberemos se essa omissão se devia à ausência de pessoas naquelas condições ou a um desleixo do pároco.

O conhecimento sobre os seus paroquianos e o recurso aos registos paroquiais de anos antecedentes, permitiria aos párocos coligir outras informações necessárias ao preenchimento do inquérito que iria dar origem ao numeramento de 1801, dados estes que não constavam dos róis de confessados, nomeadamente aqueles que se referiam ao número de menores de confissão – as crianças abaixo dos 7 anos de idade – que não sendo sujeitas ao dever da desobriga não eram inscritas nas listas de confessados⁶. É impossível saber até que ponto esta contabilização foi

(cont. da página anterior)

listagem das fontes que basearam a análise demográfica da evolução da população de Lisboa)

⁵ Existem várias freguesias em que se apresenta o número de homens e mulheres que não constavam dos róis de confessados por não perfilharem a religião católica, apresentando-se o motivo de forma mais ou menos sectária. Por vezes, era apenas indicada a nacionalidade destes moradores. As freguesias em que aparecem estes casos são as seguintes: Conceição, Coração de Jesus, Encarnação, Lapa, Madalena, Mercês, Santo André, S. Bartolomeu, Santa Catarina, S. Cristóvão, S. José, Santa Justa, Santa Marinha, S. Nicolau, S. Paulo, Sacramento, Sé e Socorro. Tal parece indicar uma certa atenção dos párocos a estas situações.

⁶ Recomendava-se explicitamente o recurso aos registos paroquiais dos anos anteriores a 1801 como forma de conhecer o número de nascimentos e de óbitos de indivíduos que pela sua idade ainda não fizessem parte dos registos de desobriga quaresmal. O saldo corresponderia à população com idades inferiores a sete anos. A declaração que cada pároco preenchia mencionava explicitamente esta situação, conforme se pode ver pelo extracto que se segue: «Certifico eu o P. (seguia-se um espaço que cada pároco
(continua na pág. seguinte)

correctamente cumprida. No entanto, os habitantes de Lisboa com idades compreendidas entre um e sete anos abarcavam cerca de 13% da população residente em Lisboa em 1801⁷, o que constitui uma percentagem que não se afasta daquela que era possível encontrar, para o mesmo grupo de idades no censo de 1890 – o censo do século XIX em que a distribuição da população por idades apresenta resultados mais credíveis⁸ – sendo nesse ano de 10% a percentagem encontrada.

Os párocos teriam ainda de socorrer-se dos livros de registo paroquial sobre baptismos e óbitos de molde a conhecer o número de crianças nascidas no ano de 1801, bem como o número de defuntos no mesmo período. O saldo deveria ser adicionado ao total de indivíduos arrolados nas listas de confessados. Novas fontes de erros se vislumbram, mesmo exceptuando os casos de nascimentos ou de óbitos que não estivessem sujeitos aos rituais católicos. Os próprios testemunhos dos párocos se encarregam de os enunciar, ao fazerem referência aos desvios introduzidos pela mobilidade da população, as rodas de expostos ou

(cont. da página anterior)

completaria com o seu nome) Parocho da Freguezia mencionada, que das antecedentes Declarações a das pessoas de hum até sete annos he conforme aos Livros dos Assentos dos Baptismos e Obitos dos seis annos que findão hoje». E a declaração continuava fazendo menção a outros indivíduos para além dos que eram inscritos no rol de confessados: «Também tenho noticia, que além das Pessoas ditas ha na Freguezia

Homens

: Mulheres

que por serem (seguia-se um espaço para a indicação do motivo) não se desobrigão na mesma Freguezia».

⁷ Isto significa que deixo de parte as crianças com menos de um ano. A razão para o cálculo dos residentes com pelo menos um ano de idade deriva da inexistência de uma contabilização directa das crianças que não tinham um ano ainda completo por parte dos párocos nas informações que basearam o censo de 1801. Introduzia-se o número de nascimentos ao longo do ano como uma aproximação a este valor. No entanto, parte – provavelmente significativa – dessas crianças não chegaria a atingir um ano de idade. Muito embora os párocos considerassem os óbitos durante o mesmo período de tempo, para o cálculo do que seriam o total dos habitantes em Lisboa, estes óbitos não se referiam apenas às crianças com menos de um ano de idade, pelo que se torna impossível conhecer efectivamente o seu número.

⁸ Custódio N. P. S. Cónim, *Algumas características sobre a qualidade dos dados censitários. Recenseamentos da população 1864-1870*. Lisboa, INE, 1980.

fontes alternativas de registo de baptismos ou de óbitos numa correcta contabilização da população residente⁹.

Os indivíduos residentes em quartéis, conventos, prisões ou outras unidades de residência a que se convencionou chamar convivências, também não eram apresentados sistematicamente nos róis de confessados. Para lidar com esta fonte de subavaliação da população, as instruções transmitidas iam igualmente no sentido de estas pessoas serem objecto de atenção especial por parte dos párocos. As reduzidas referências feitas a este grupo de residentes nas freguesias da capital¹⁰ faz crer que aqui se encontra uma grave fonte de omissão de residentes em Lisboa. Por último, a população flutuante, os assistentes, vagabundos ou outras pessoas cujo padrão de residência não se conformava com os modelos tradicionais da casa arrolada nos livros de confessados, também estavam sujeitos a uma muito maior probabilidade de estarem ausentes dos registos transmitidos pelos párocos em 1801. Falta que não é sistemática, pois os párocos das freguesias do Castelo ou S. Engrácia fazem referência a situações deste tipo. No entanto, é seguro que a inclusão destas categorias de pessoas por parte de alguns dos párocos não abrangeria a totalidade dos residentes na capital em 1801 que poderiam estar integrados nesta rubrica.

Uma introdução de autor anónimo às *Taboas Topographicas e estatisticas*, identificado pelo editor do documento como Manuel Travassos da Costa Araújo¹¹, sugere que o número «dos Estrangeiros não alistados, dos Regulares, e Comunidades não comprehendidas, dos Vagabundos,

⁹ Nos casos das freguesias dos Mártires e de S. Jorge os párocos fazem referência a óbitos e baptismos que não eram registados devido ao facto de ocorrerem fora da freguesia e a crianças que eram sepultadas em conventos e cujos óbitos não lhes eram comunicados.

¹⁰ Para a freguesia de Santo André existe a indicação de que 35 homens deveriam ser adicionados à população «por serem additos a outras Igrejas e Soldados». Em S. João da Praça também existe a indicação de que em duas estalagens residiriam 16 homens.

¹¹ *Taboas Topographicas e estatisticas (1801)*, in *Subsídios para a história da estatística em Portugal*, vol. II, Lisboa, INE, 1945.

dos Regimentos aquartelados, e de algumas outras Classes de Pessoas» seria de 40.000 indivíduos, representando cerca de 16% da população apresentada para Lisboa e o seu termo em 1801¹². Este é um número porventura excessivo, quando comparado com avaliações posteriores¹³. Deve ser sobretudo entendido no contexto em que o coloca Manuel Travassos da Costa Araújo, refutando as suposições que davam à população de Lisboa uma dimensão de 300.000 habitantes. Na sua opinião, se fossem considerados os indivíduos que estavam arredados do numeramento, a população da cidade de Lisboa (freguesias urbanas, exceptuando o termo) elevar-se-ia a cerca de 200.000 habitantes. Ora este valor aproxima-se da dimensão da população assumida em numeramentos efectuados cerca de 20 anos mais tarde, em que foram considerados os indivíduos que pela sua natureza não estavam integrados nas contagens efectuadas em cada freguesia: «tropa de linha de diversas armas que guarnecem a cidade», «indivíduos existentes nos 46 Conventos de Religiosos, e 32 de Religiosas», «indivíduos existentes na Misericórdia, Casa Pia e Hospitais», «presos» e «população civil que não tem domicilio permanente»¹⁴.

Conhece-se com algum detalhe o processo que originou a recolha dos valores da população lisboeta referentes ao ano de 1801. Os dados disponíveis posteriores a esta data e anteriores ao primeiro recenseamento moderno (1864) não têm infelizmente informações tão detalhadas sobre o modo como os valores da população e fogos foram

¹² Segundo Manuel Travassos da Costa Araújo a população de Lisboa e freguesias do termo em 1801 era de 207152 habitantes, exceptuando os soldados aquartelados, os membros do clero em conviências, os estrangeiros, vagabundos, etc. Adicionando os 40000 habitantes que o autor calculava poderem totalizar este conjunto de indivíduos, teríamos uma população de 247252 habitantes para Lisboa e seu termo.

¹³ Em 1820 e 1821 as estimativas dos grupos de indivíduos que não seriam considerados nas contagens de habitantes nos fogos andariam entre os 7 e os 8 por cento da população de Lisboa.

¹⁴ Numeramento que se teria verificado em 1820 e que foi publicado no *Almanach Portuguez* (1825), em que se contabilizaram 210.000 indivíduos. Com data de 1821 existiria uma outra contagem que daria 217.900 para a população da capital.

obtidos, de forma a possibilitar um controlo das suas deficiências¹⁵. Que existiram trabalhos de recolha de informação estatística sobre o volume da população parece não oferecer qualquer dúvida. Do mesmo modo também parece provável que o método utilizado tenha sido idêntico ao seguido no início do século, em que o aparelho eclesiástico se afirmou como uma fonte de informação privilegiada. Porém, só se dispõem dos apuramentos globais por freguesia, sendo difícil conjecturar sobre as suas deficiências, a não ser relativamente a alguns dos pormenores mais visíveis.

Dois comentários globais podem ser efectuados aos numeramentos posteriores a 1801. Em primeiro lugar, torna-se impossível discernir quais os valores resultantes duma efectiva recolha do número de habitantes ou os que decorrem de projecções, de cálculos posteriores sobre uma base de informação estatística pré-existente. Veja-se o caso dos valores apresentados para os anos 20 do século passado. O «Mappa da população do reino de Portugal em 1820», publicado em 1826 no *Almanach Portuguez*, parece ser o resultado agregado de um levantamento primário ao nível paroquial. Como explicar, então, a estranha terminação em zero de todos os valores de habitantes por freguesia ou a média de habitantes por fogo igual a 4,3 em todas as freguesias, exceptuando a de Santa Engrácia? Por seu turno, em 1822 publica-se um quadro da população existente em Lisboa no ano de 1821 no intuito de definir os círculos eleitorais¹⁶. Mais uma vez todos os valores dos habitantes por freguesia terminam em zero, embora não existam traços de um multiplicador comum aplicado ao número de fogos por freguesia¹⁷. Relativamente aos restantes elementos que ao nível da

¹⁵ Vejam-se as referências feitas sobre este assunto por T. Rodrigues (*Lisboa no século XIX, ob. cit.*, pp. 59-68) e Vieira da Silva (art. cit.). Aí são apresentadas as diferentes fontes de informação disponível. Com mais detalhe por parte de Vieira da Silva; com maior atenção à crítica das fontes por parte de Teresa Rodrigues.

¹⁶ Decreto de 17 de Julho de 1822.

¹⁷ A preocupação em conhecer formas eficazes e expeditas de calcular a população a partir de uma base quantitativa pré-existente, formada pelo número de fogos ou pelo número de baptismos, está presente nos primeiros homens que se ocupam da
(continua na pág. seguinte)

freguesia apresentam a população residente na capital nos anos de 1838, 1840-1841, 1845 ou 1853, mantêm-se dúvidas similares quanto à sua verosimilhança¹⁸.

É impossível superar as principais fontes de erro dos numeramentos pré-censitários no cálculo dos montantes globais da população residente em Lisboa durante o século XIX. O exemplo do numeramento de 1801 – o melhor censo da população antes dos recenseamentos sistemáticos e periódicos do último terço do século – é uma prova deste pessimismo. Sabe-se que existiu um sub-registo de crianças nos primeiros anos de vida, de indivíduos que não professavam a religião católica, de residentes em convivências ou de população flutuante, através dos comentários que alguns dos párocos fazem nos boletins que preencheram com o número de fogos e de habitantes na sua freguesia. No entanto, este sub-registo não é sistemático, com a eventual excepção dos residentes em convivências (quartéis, hospitais, prisões, estalagens, etc.), o que dificulta a correcção.

A melhor solução para lidar com os valores da população de Lisboa passa por um compromisso entre a aceitação acrítica dos valores fornecidos nos diferentes testemunhos sobre a evolução da população da capital e a tentação de os recusar liminarmente, nomeadamente quando parecem estar em contradição com o que seria uma evolução «lógica» da curva da população da cidade¹⁹. Uma primeira necessidade: submeter as diferentes informações quantitativas disponíveis ao crivo de uma crítica sistemática da sua fonte, o que levará a estabelecer os «limites de confiança» relativamente aos valores encontrados ou, na pior das hipóteses, a rejeitar alguns dados como muito pouco fiáveis. Em segundo

(cont. da página anterior)

estatística demográfica. A título de exemplo veja-se a apresentação das *Taboas topographicas e estatisticas* de 1801 e Marino Miguel Franzini, «Notícias Estadísticas sobre a Extensão e População de Portugal...», que acompanham os dados de 1820 publicados no *Almanach Portuguez* de 1826.

¹⁸ Cf. informações nos textos de T. Rodrigues e Vieira da Silva atrás citados.

lugar, a indispensabilidade de não desprezar qualquer informação sobre a população residente em Lisboa fornecida nos censos, mesmo se lacunar. É sob esta óptica que se encararam os dados fornecidos por alguns párocos em 1801 sobre os estrangeiros, membros de convivências ou outros residentes nas suas paróquias, que não tinham sido contabilizados nos róis de confessados. A sua integração permite corrigir o valor total da população residente em Lisboa naquela data, como se pode comprovar comparando os valores a que cheguei com os apresentados por outras estimativas²⁰. Em terceiro lugar, os valores globais encontrados pecarão nalguns casos por defeito, sendo necessário encontrar meios de estimação dos efectivos em falta, que permitam fornecer uma imagem mais fiel da evolução da população lisboeta. Por último, é fundamental a apresentação de cada opção tomada, razão de ser do anexo que será

(cont. da página anterior)

¹⁹ Raquel Soeiro de Brito, *ob. cit.*, p. 81.

²⁰ Não me refiro neste caso a um problema que pode influenciar o cálculo da população urbana, decorrente da delimitação da área sob jurisdição da cidade que deve ser considerada no cálculo da população aglomerada, aspecto que será adiante abordado. Refiro-me antes às diferenças que decorrem do facto de não se adicionar esta população como residente na cidade à data do recenseamento, tal como transparece dos dados apresentados por Teresa Salgueiro (*A cidade em Portugal. Uma geografia urbana*, Lisboa, Ed. Afrontamento, 1992, anexo 2). O leitor encontrará algumas outras diferenças relativamente aos números apresentados por Teresa Rodrigues que são um pouco mais difíceis de explicar (cf. *Lisboa no século XIX e Nascer e morrer na Lisboa oitocentista*). Nalguns casos trata-se pura e simplesmente de pequenos erros de transcrição documental. Noutros existem diferentes valores para a população de Lisboa ao longo do período anterior a 1864, sem que as opções tomadas sejam assinaladas, tornando a leitura dos dados fornecidos por Teresa Rodrigues sobre a população da capital no primeiro terço do século XIX uma tarefa cheia de dificuldades. Veja-se por exemplo a tabela 8 em *Nascer e morrer na Lisboa oitocentista*, em que os habitantes de todas as freguesias de Lisboa somariam 169506 em 1801 e 195650 em 1821. Calculando a taxa de crescimento entre estes dois momentos teríamos um valor de 0,72% ao ano. No entanto, na tabela 12 a taxa de crescimento apresentada é de 0,26% entre as duas datas. Isso poderia ser o resultado da aplicação da fórmula de cálculo apresentada, cujo algoritmo é incorrecto (cf. nota 9, p. 93). A solução é mais sinuosa. Por razões não apontadas são somados aos 169506 habitantes de 1801 e aos 195650 de 1821, respectivamente 30000 e 14370 indivíduos (cf. anexo V do referido livro de T. Rodrigues). Os 14370 indivíduos relativos a 1821 são residentes em convivências ou sem domicílio fixo, referenciados como tal na fonte. Os 30000 acrescentados ao valor relativo a 1801 presume-se que tenha algo a ver com os 40000 indivíduos sugeridos por Manuel Travassos da Costa Araújo como devendo representar o somatório dos indivíduos não recenseados (vagabundos, residentes em convivências, estrangeiros, etc.), a que atrás fiz referência, mas nada é dito sobre o assunto. Porquê esta dualidade de critérios? Porquê utilizar um valor para os números absolutos e outro para o cálculo da taxa de crescimento?

apresentado quando se abordarem os valores contabilizados para a população de Lisboa na primeira metade da passada centúria.

A definição da população aglomerada coloca uma outra dificuldade ao cálculo do número de residentes na cidade, a exemplo daquilo que acontece em qualquer centro urbano para o qual apenas se conheçam os habitantes por freguesias. Até 1911 essa é a norma na contabilização mais elementar dos habitantes nos diferentes recenseamentos da população realizados em Portugal, não existindo o conceito de localidade como unidade elementar de agregação da população, que coincidiria com a de população aglomerada²¹. As freguesias da orla limítrofe do concelho de Lisboa têm características eminentemente rurais, e o seu número e território que incluem não se mantêm sequer idênticos ao longo do tempo, devido às alterações da área administrativa do município entretanto ocorridas²².

Esta alteração dos limites administrativos da cidade é uma outra fonte de dificuldades²³. Dois exemplos permitem compreender o seu significado para o cálculo da população. A reforma de 1852 do concelho de Lisboa vai levar à desanexação de algumas freguesias que pertenciam

²¹ Os problemas provocados por esta característica dos censos da população antes de 1911 vão reflectir-se numa sobre-estimação da população urbana, como pode ser adiante comprovado quando se abordar a rede urbana portuguesa. Para dois exemplos de uma utilização dos números sobre a população dos centros urbanos portugueses sem tomar este aspecto em linha de conta veja-se J. V. Serrão («O quadro humano», in A. M. Hespanha (org.), *O Antigo Regime (1620-1807)*, *História de Portugal*, vol. IV, Lisboa, Círculo dos Leitores, 1993, p. 63) e T. Salgueiro (*ob. cit.*, com os comentários que lhe fiz em «A cidade em Portugal», *Análise Social*, 1993, XXVIII, 122, pp. 699-705).

²² No ponto máximo da área administrada pelo concelho de Lisboa ao longo do século XIX, ocorrido durante o período anterior à reforma dos limites da cidade em 1852, 73 freguesias estavam incluídas no município, 40 pertenciam à cidade e 33 ao termo. Sobre os limites administrativos de Lisboa e as suas freguesias veja-se Augusto Vieira da Silva, «A evolução paroquial de Lisboa», *Revista Municipal*, nos. 13-14, 1942, «Notícias históricas das freguesias de Lisboa», *Revista Municipal*, nos. 15 e 16, 1943, pp. 3-24 e 7-28, «O termo de Lisboa», *Revista Municipal*, no. 4, 1940, pp. 11-22 e «Os limites de Lisboa. Notícia histórica», *Revista Municipal*, nos. 5 e 6, 1941, pp. 3-15 e 11-23.

²³ Jan de Vries designa esta dificuldade na contabilização da população urbana como o problema da *anexação* (Jan de Vries, «Problems in the Measurement, Description and Analysis of Historical Urbanization», in A. van der Woude et al. (eds.), *Urbanization in History: A Process of Dynamic Interactions*, Oxford, Clarendon Press, 1990, p. 46)

à parte urbana dos limites administrativos do município herdado do Antigo Regime. As freguesias de Ajuda, Belém e Beato passam a fazer parte dos concelhos de Belém e Olivais, entretanto criados. Outras quatro vão passar a ver o seu território dividido entre estes concelhos e a cidade de Lisboa. Tal desanexação causou uma redução do total de freguesias que anteriormente eram consideradas como fazendo parte da cidade e uma diminuição em cerca de 12% da população integrada na capital. Trinta e três anos depois temos uma situação inversa. A reforma administrativa do concelho de Lisboa de 18 de Julho de 1885, completada com nova definição dos limites administrativos em 22 de Julho de 1886, vai adicionar mais 12 freguesias à cidade, para além do território extra-muros de mais quatro freguesias. Por decreto a população residente em Lisboa aumentou mais de 20%²⁴.

Existiriam duas possibilidades de lidar com o problema da delimitação dos limites da cidade de Lisboa que vão ser considerados no cálculo da sua população, deixando de parte a opção que mais frequentemente tem sido utilizada: a de usar os limites administrativos da cidade de Lisboa²⁵.

A primeira consistiria na definição do que seria a população aglomerada de Lisboa em diferentes momentos, deixando de parte as freguesias que estivessem à margem do que seriam os limites urbanos da cidade, mesmo que administrativamente nela estivessem incluídas. Por exemplo, poderia considerar-se que a população incluída nos limites da estrada de circunvalação – que vai marcar a circunscrição administrativa da cidade definida por decreto de 11 de Setembro de 1852 – constituiria uma boa aproximação ao limite urbano da cidade que vigoraria ao longo do século XIX, mesmo se apenas consubstanciado em termos legais nos limites administrativos da cidade entre 1852 e 1885. No entanto, esta

²⁴ O anexo 1 apresenta a lista das freguesias de Lisboa em diferentes momentos, permitindo seguir a evolução dos limites administrativos do concelho.

divisão deixaria de fora freguesias como a Ajuda²⁶ ou S. Bartolomeu do Beato, que embora com alguma descontinuidade de construção (marcada pela ribeira de Alcântara, na parte ocidental, e por alguns acidentes da topografia do terreno) e a interrupção da sua pertença à cidade no caso da Ajuda entre 1852 e 1885, tinham desde há longo tempo feito parte das freguesias urbanas do velho município setecentista²⁷. Não seria, aliás, de estranhar a extensão preguiçosa da cidade ao longo do rio, com pouca penetração para Norte, que é possível observar na cartografia dos séculos XVIII e XIX²⁸. O Tejo constituía uma via de navegação e de trânsito por excelência, desempenhando a expansão ribeirinha as funções que Orlando Ribeiro associou aos eixos rodoviários no povoamento em extensão longuiforme. Para além disto, a topografia acidentada em que está implantada a cidade de Lisboa dificulta uma expansão continuada.

A solução de utilizar um limite variável da cidade ao longo do tempo – embora nunca tenha sido utilizada por qualquer estudo que tenha analisado a demografia da capital –, seria hipoteticamente possível. No entanto, para além de tornar difícil a delimitação da área urbanas da cidade, esta solução tem ainda uma outra desvantagem: em momentos de revisão dos limites urbanos da cidade, a adição de novas áreas faz aumentar a população residente na capital de forma abrupta.

Uma segunda solução consistiria em considerar todas as freguesias que vão fazer parte da cidade a partir da reforma dos seus limites

(cont. da página anterior)

²⁵ Quase todos os outros trabalhos já referenciados seguem esta opção.

²⁶ Após a subdivisão em 28 de Dezembro de 1833 da freguesia da Ajuda em duas freguesias – Ajuda e Belém – também esta última deixaria de fazer parte da cidade.

²⁷ O caso mais recente de inclusão nas freguesias urbanas do município seria o da freguesia da Ajuda, que só a partir de 1742 aparece citada em documentos oficiais. No entanto é provável que já em data anterior tal acontecesse. Sobre este assunto veja-se as referências bibliográficas já citadas de A. Vieira da Silva, «O termo de Lisboa», ob. cit. p. 44.

²⁸ Os mapas publicados em *Atlas de Lisboa* (Lisboa, Contexto, 1993) dão uma imagem desta expansão longuiforme e ribeirinha. No entanto, a reprodução cartográfica mais interessante continua a ser a obra de Vieira da Silva, *Plantas topográficas de Lisboa*, Lisboa, CML, 1950.

administrativos em 1886 e que se mantêm até à actualidade. São estes limites que vão dar corpo à população aglomerada da cidade de Lisboa, tal como é introduzida pela primeira vez em 1911. Continua a ser ainda no interior deles que se mantêm o crescimento da capital até ao final do período que aqui é analisado. Para além desta razão, a escolha de um espaço constante que irá ser objecto de análise permite ultrapassar os inconvenientes originados quer pela mudança de limites administrativos, quer pela alteração da área onde vivia a população aglomerada se se escolhesse a primeira solução atrás apresentada²⁹.

A principal desvantagem desta opção radica, como não podia deixar de ser, no facto destes limites incluírem áreas ainda não urbanizadas, ao integrarem várias das freguesias do termo da Lisboa setecentista, que marcavam a orla rural então administrada pelo concelho e que até ao início do século actual não fariam ainda parte da população aglomerada³⁰. No entanto, é possível apresentar as margens de erro na avaliação da população urbana com que estamos a lidar, calculando qual a proporção da população que estaria nas freguesias de pendor maioritariamente rural, o que é possível de ser apreciado a partir dos dados publicados no anexo 2. Por aí poderemos ver que estamos em presença de um erro na avaliação da população urbana que se cifra nos 5-6%.

²⁹ O mesmo método foi utilizado por Teresa Rodrigues ao escolher 38 freguesias para aí fazer incidir a sua análise (cf. *Nascer e morrer na Lisboa oitocentista*). Porém, a opção escolhida pela autora parece-me poder ser objecto de dois reparos. Em primeiro lugar, o ter decidido deixar de parte duas freguesias urbanas como S. Bartolomeu do Beato e Ajuda, que seguramente fariam parte da população aglomerada, enquanto freguesias como S. Sebastião, Arroios ou Santa Engrácia são consideradas por T. Rodrigues, mas também tinham grandes extensões não urbanizadas. Em segundo lugar, este critério não se mostra consistente ao longo do trabalho para definir a área urbana de Lisboa e a sua tradução demográfica. Por vezes consideram-se as referidas 38 freguesias, outras vezes opta-se por analisar as 40 freguesias que faziam parte da área urbana no início do século XIX, outras ainda por considerar a população integrada nos limites administrativos da cidade.

³⁰ As freguesias periféricas, que não faziam parte da zona aglomerada, eram as seguintes: Ameixoeira, Benfica, Campo Grande, Carnide, Charneca, Lumiar e Olivais.

A escolha dos numeramentos que vão permitir traçar o perfil da evolução da população de Lisboa ao longo do período que vai desde o início do século XIX até aos recenseamentos modernos procurou eleger os que apresentavam condições de maior fidedignidade. Sem dúvida que são os valores relativos a 1820 e 1840 que levantam mais problemas. Relativamente ao numeramento de 1801 estimaram-se os valores da população residente em convivências e da população flutuante segundo os critérios apresentados no anexo 2³¹. O facto de se ter acesso aos documentos preenchidos pelos párocos cria alguma segurança nos valores obtidos quanto a este ano. Para o ano de 1820 optou-se pelos dados publicados por Franzini em 1826, mesmo tendo sido seguramente calculados de forma indirecta, através de um multiplicador aplicado aos fogos por freguesia. No que diz respeito a 1840 os valores disponíveis não referem a população flutuante e moradora em convivências, razão para uma quebra tão pronunciada da população residente na capital. Esta parcela da população foi estimada utilizando o método seguido para 1801³².

As informações que se dispõem para esta fase da história da população da capital são seguramente imperfeitas e sujeitas a erros de

³¹ Neste anexo as fontes são apresentadas de forma mais circunstanciada, bem como os métodos e opções utilizadas nas correcções.

³² T. Rodrigues considera que os valores da população para este ano de 1840 estão subavaliados, mas considera que a razão para tal facto se deve à falta dos menores de confissão, que teria comprovado com as listas de confessados para o mesmo ano e para a freguesia de Santiago. Seria necessário existirem fontes de informação para outras freguesias de forma a confirmarem esta conclusão. No entanto, é seguro que os membros de convivências e população flutuante não foram registados ou estimados na realização do apuramento. Ora, se ainda faltassem os menores de 7 anos concluiríamos que os dados apresentados para 1840 teriam de ser acrescentados em cerca de 25%, correcção que parece exagerada e que faria com que a média de habitantes por fogo passasse para mais de 4,8 pessoas por fogo, quociente anormalmente alto quando comparado com os dos censos do século passado ou com outras informações históricas sobre o número de pessoas por unidade de residência: por exemplo, em 1801 o quociente relativo ao número de pessoas por fogo era de 4,3, o mesmo que parece ter sido aplicado aos dados de 1820; em 1864, o número de indivíduos por fogo era de 4,1 pessoas. Mesmo os valores de outras informações relativas à população residente em Lisboa nos anos mais próximos de 1840 não dão quocientes tão elevados, se nos lembrarmos que para 1853 e 1857 obteríamos ratios de 3,9 e 3,8 pessoas por fogo, respectivamente (cálculos efectuados sobre os dados publicados por Teresa Rodrigues, *Nascer e morrer na Lisboa oitocentista...*, anexos V e VI).

estimativa flagrantes. A solução escolhida de corrigir o que podia ser mudado, de avaliar criticamente as diferentes opções e de apresentar os passos seguidos de forma circunstanciada, deixa nas mãos do leitor os instrumentos para avaliar os resultados destas opções. Veremos seguidamente se a evolução da população de Lisboa entre 1800 e 1950 é crível.

1.2. Os resultados

O século passado foi um século de dificuldades no crescimento populacional de Lisboa, tal é a conclusão que pode ser retirada da leitura do quadro 1. Entre 1800 e 1820, o aumento da população da capital não tinha conseguido manter o ritmo de crescimento que trazia desde o último quartel do século XVIII. Após os vinte anos que se seguiram ao terramoto de 1755, de recuperação do nível populacional existente antes do terramoto, o período que decorreu entre 1779 e 1801 apresenta uma taxa de crescimento da população em média superior a 1% ao ano, valor que decresce nos vinte anos que terminam em 1820.

Os primeiros vinte anos do século passado são, portanto, de desaceleração do crescimento demográfico da cidade. A situação não melhora nas décadas seguintes, existindo mesmo uma diminuição do número de habitantes entre 1820-1840 e 1840-1864. Se em vez da evolução do número de habitantes olharmos para aquilo que se passou com o crescimento físico da cidade, medido pelo número de fogos, a evolução não é tão pessimista.

Mesmo com as reservas que possam merecer as fontes sobre a história da população da capital, seguramente que os 44 anos que terminam com o apuramento do recenseamento de 1864 foram anos difíceis no crescimento demográfico da cidade de Lisboa. Numa visão mais pessimista a população teria diminuído alguns milhares de habitantes entre 1820 e 1864. Apenas no início do último quartel do passado século se atingiriam, e ultrapassariam em alguns milhares, os efectivos da população existente na capital no início do século.

Quadro 1: População e fogos na cidade e Lisboa e respectivas taxas de crescimento (1801-1930)

ANOS	FOGOS		HABITANTES	
	N	Taxa de crescimento	N	Taxa de crescimento
1801	44950		193408	
1820	48300	0,38	220210	0,69
1840	49657	0,14	205348	-0,35
1864	50445	0,07	204801	-0,01
1878	54860	0,60	227674	0,76
1890	67112	1,69	298903	2,29
1900	77805	1,49	356009	1,76
1911	93184	1,65	435359	1,85
1920	101630	0,97	486372	1,24
1930	152952	4,17	594390	2,03
1940	156371	0,22	709179	1,78
1950	176318	1,21	790434	1,09

Fontes: Cf. anexo 2

Taxa de crescimento: taxa de crescimento médio anual.

Esta trajectória tem sido por vezes atribuída à má qualidade das fontes de informação, existindo mesmo alguma desconfiança quanto à possibilidade dos valores encontrados através dos numeramentos disponíveis na primeira metade do século XIX traduzirem o perfil da evolução da população residente na capital³³. No entanto, um mais fraco crescimento da população entre 1800 e 1820 do que aquele que se tinha processado no último quartel do século XVIII, bem como a estagnação ou – na pior das hipóteses – o decréscimo nas décadas que se seguem não é

³³ Raquel Soeiro de Brito expressa esta opinião em *Lisboa: esboço geográfico* (Lisboa, Junta Distrital de Lisboa, vol. 82, 1976, pp. 81-3), que é igualmente perfilhada por Magda Pinheiro em estudo mais recente («Crescimento e modernização das cidades no Portugal oitocentista», *Ler História*, 1991, 22, pp. 81 e 86).

inconsistente com outras informações disponíveis. Durante este período Lisboa foi afectada por sérias dificuldades nos planos político e económico. Em primeiro lugar, o seu papel como capital e como centro do comércio que se efectuava com os seus domínios tinha sido posto em causa com a saída da Corte para o Brasil no final de 1807, na altura em que o exército francês de Junot entrava em território português. A sede do governo é estabelecida no Rio de Janeiro e em 22 de Janeiro de 1808 decretava-se a abertura dos portos brasileiros ao comércio directo com outros países, no dia imediato à chegada da família real. Para uma cidade que detinha nas relações mercantis com as possessões do Império uma importância desproporcionada relativamente às outras cidades portuárias³⁴, a perda do monopólio das ligações comerciais com o Brasil representava algo de dificilmente suportável para os meios de negócios lisboetas. Os efeitos destes acontecimentos na economia portuguesa têm sido objecto de controvérsia, nomeadamente no que diz respeito ao seu impacto na indústria³⁵. No entanto, mesmo relativamente a este sector, em que a concorrência de bens oriundos de outros países europeus no

³⁴ Veja-se o quadro publicado por Jorge Pedreira, *Os homens de negócio da praça de Lisboa de Pombal ao vintismo (1755-1822). Diferenciação, reprodução e identificação de um grupo social*, tese de doutoramento apresentada à FCSH, Lisboa, 1995, p. 58, onde se destaca o peso médio de cerca de 80% que o porto de Lisboa detinha nos tráficos ultramarinos, por esta época maioritariamente constituídos por produtos oriundos do Brasil. Maria de Fátima Bonifácio em «Nas origens do unanimismo proteccionista: o comércio externo português na primeira metade do século XIX» (in *Seis Estudos sobre o Liberalismo Português*, Lisboa, Estampa, 1991, pp. 119-128) destaca também o impacto na praça de Lisboa da perda do monopólio nas relações comerciais com o Brasil, contrapondo-o a um menor abalo sofrido pela segunda cidade portuária.

³⁵ Veja-se, nomeadamente, P. Lains («Foi a perda do império um momento crucial do subdesenvolvimento português?», *Penélope*, 1989, 3, pp. 92-102 e «Foi a perda do império um momento crucial do subdesenvolvimento português? – II», *Penélope*, 1990, 5, pp. 151-163) e Valentim Alexandre («Um passo em frente, vários à rectaguarda. Resposta à nota crítica de Pedro Lains», *Penélope*, 1989, 3, pp. 103-110 e «Resposta à segunda nota crítica: Lains no país das adivinhas», *Penélope*, 1991, 5, pp. 165-178) no diálogo que mantiveram sobre este tema. V. Alexandre (*Os Sentidos de Império. Questão Nacional e Questão Colonial na Crise do Antigo Regime Português*, Porto, Afrontamento, 1993, capítulos 1 das partes I e VI) e Jorge Pedreira (*Estrutura Industrial e Mercado Colonial. Portugal e Brasil (1780-1830)*, Lisboa, Difel, 1994, cap. 5) constituem as principais referências para uma análise detalhada deste tema, assinalando o impacto negativo desta conjuntura de crise nos meios de negócio nacionais. Uma visão mais optimista pode ser encontrada em J. Borges de Macedo, *Problemas de história da indústria portuguesa no século XVIII*, Lisboa, Querco, 1982, pp. 233-249.

período anterior à abertura dos portos brasileiros, desvalorizaria um balanço catastrófico, a mais fácil concorrência num mercado com uma população livre pouco inferior à que vivia na Metrópole e provavelmente com rendimentos mais elevados, não deixaria de afectar negativamente os produtores industriais de sedas, linhos, lanifícios ou algodão³⁶.

Os anos que se seguiram à Revolução Liberal de 1820 também não foram de molde a propiciar o crescimento da população da capital. A instabilidade política, os períodos de guerra civil que se prolongaram até meados do século XIX, repercutiram-se certamente na capacidade da capital atrair população, mecanismo essencial para sustentar um crescimento prolongado da sua população. A agravar esta situação a década de 1830 assiste a um surto de cólera entre a população da capital, que assim participa na «internacional da epidemia» que toca diferentes portos europeus por esta data. Também o tifo ataca fortemente nos anos entre 1847 e 1849. Por seu turno, a década de 50 do século passado vê reaparecer com forte intensidade a cólera, a que se juntam a febre amarela e a difteria entre 1854-1859. Estas investidas epidémicas teriam tornado ainda mais difícil a instável demografia da cidade.

A fragilidade da demografia nas cidades para os períodos anteriores à melhoria das condições sanitárias a partir de meados do século passado, tem sido sistematicamente destacada na história urbana e na demografia histórica. Com maior ou menor dramatismo, foi salientada a má qualidade do ambiente urbano e a incapacidade das cidades em promover o crescimento natural da sua população sem o recurso à imigração³⁷. Embora generalizações excessivas sobre a incapacidade de

³⁶ Relativamente aos dados sobre a população brasileira no início do século XIX, Altiva Pilatti Balhana apresenta informações que permitem supor que a população livre residente no Brasil na primeira década do século XIX rondaria os dois milhões e meio de habitantes (in *O Império Luso-Brasileiro, 1750-1822, Nova História da Expansão Portuguesa*, vol. VIII, pp. 28-33), que devem ser comparados com os cerca de três milhões residentes em Portugal pela mesma altura.

³⁷ Para uma formulação sintética da impossibilidade de acréscimo demográfico através do crescimento natural da população (isto é, a inexistência de saldo positivo entre *(continua na pág. seguinte)*

autosustentação demográfica das cidades tenham sido criticadas³⁸, a instabilidade da demografia das cidades no passado não sofre contestação. Entre as maiores cidades a dependência de fortes fluxos de imigrantes para sustentar o aumento da população urbana, permite compreender o rápido decréscimo do número de residentes em períodos de crise demográfica ou de recessão económica, como pode ser observado na vizinha Espanha ao longo do século XVII³⁹.

Assim, a permeabilidade das cidades face a conjunturas adversas – demográficas, económicas ou ambas – explica o fraco crescimento e mesmo a diminuição da população de Lisboa ao longo dos primeiros dois terços do século XIX, sem necessidade de colocar a sua responsabilidade

(cont. da página anterior)

nascimentos e óbitos) veja-se P. Bairoch, «Urbanization and the economy in preindustrial societies: the findings of two decades of research», *Journal of European Economic History*, 1989, 18, pp. 239-290. Depois da estimativa formulada por Wrigley no célebre artigo da década de 60 sobre Londres e o seu impacto na Inglaterra setecentista, Wrigley e Schofield mediram o impacto demográfico do crescimento de Londres entre os séculos XVII e XIX, concluindo que a grande metrópole europeia absorvia grande parte do crescimento natural da população inglesa através da emigração (E. A. Wrigley, «A Simple Model of London's Importance in Changing English Society and Economy», *Past and Present*, 1967, mais tarde reproduzido em P. Abrams e E. A. Wrigley (eds.), *Towns in Societies. Essays in Economic History and Historical Sociology*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1978, pp. 215-243; E. A. Wrigley e R. Schofield, *The Population History of England, 1541-1871*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981).

³⁸ Alan Sharlin, «Natural decrease in early modern cities: a reconsideration», *Past and Present*, 1978, 79, 126-138; A. M. van der Woode, «Population developments in the Northern Netherlands (1500-1800) and the validity of the 'urban graveyard' effect», *Annales de Démographie Historique*, 1982, pp. 55-75; Nigel Goose, «Urban demography in pre-industrial England: what is to be done?», *Urban History*, 21, no. 2, 1994, pp. 273-284. Para uma síntese dos principais aspectos do debate sobre o impacto das migrações na demografia das cidades veja-se J. de Vries, *European Urbanization*, pp. 179 segs, e também Robert Woods, «What would one need to know to solve the 'natural population decrease problem' in early-modern cities?» in Richard Lawton (ed.), *The rise and fall of great cities. Aspects of urbanization in the Western World*, London and N. York, Belhaven Press, 1989.

³⁹ Veja-se a análise efectuada por Jan de Vries em *European Urbanization*. As suas conclusões sobre o recuo mediterrânico na geografia da urbanização europeia são fortemente influenciadas pela evolução espanhola a partir do século XVII. Também David Reher destaca este processo de decréscimo da população (*Town and Country in Pre-Industrial Spain. Cuenca, 1550-1870*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1990, p. 30 e segs.), tal como o artigo de L. H. Lees e P. M. Hohenberg («Urban decline and regional economies: Brabant, Castile and Lombardy, 1550-1750», *Comparative Studies in Society and History*, no. 31, 1989, pp. 439-461). A forte diminuição da população urbana de várias áreas espanholas ao longo do século XVII processa-se num período em que a permeabilidade da população das cidades face a mecanismos de crescimento

(continua na pág. seguinte)

na sofrível qualidade das fontes de informação. Infelizmente não se dispõem de informações directas sobre o movimento natural da população lisboeta ao longo deste período, tal como no decorrer da quase totalidade do século XIX, para se conhecer o peso relativo que cabe ao saldo natural ou à imigração no crescimento da população. Os cálculos indirectos com base na equação de concordância e no auxílio das tábuas-tipo de mortalidade dão valores pouco credíveis. Os resultados a que chegou Teresa Rodrigues são prova disso⁴⁰. O crescimento natural da população de Lisboa resultaria em valores de sinal positivo (maior número de nascimentos do que de óbitos, portanto) ao longo de todo o século XIX. É uma situação, no mínimo, pouco plausível, como pode ser demonstrado com base num pequeno exercício que toma os valores conhecidos para o movimento da população da cidade lisboeta entre 1887 e 1896, e os compara com o acréscimo no número de habitantes durante o mesmo período, tentando destacar a parte que cabe ao movimento natural e a que deve ser associada à imigração⁴¹.

Os resultados, apresentados no Quadro 2, destacam, em primeiro lugar, o sinal negativo do saldo natural, mesmo em finais do século passado e ao longo deste período de dez anos. Esta pode ser considerada a medida da fragilidade da demografia da capital. Um súbito surto de cólera ou de tifo podia piorar ainda mais o equilíbrio entre nascimentos e óbitos. A conclusão complementar é a que realça o peso da imigração para o aumento da população da capital. Ao longo destes dez anos mais de 60000 novos habitantes tinham-se fixado na capital. Um período de dificuldades económicas e de menores oportunidades no

(cont. da página anterior)

assentes na capacidade de atracção de imigrantes seria ainda maior, como é evidenciado por Jan de Vries (*ob. cit.*, p. 209).

⁴⁰ T. Rodrigues, *Nascer e morrer...*, *ob. cit.*, p. 142.

⁴¹ A escolha de dez anos de movimento natural da população tentou atenuar eventuais efeitos aleatórios que poderiam estar associados à escolha de um único ano. Como não se conhecia a população de Lisboa para todos os anos, estimaram-se os valores dos anos de 1887-1889 e 1891-1896 com base na projecção da evolução do crescimento entre, respectivamente, 1878 e 1890, e entre 1890 e 1900.

mercado de trabalho diminuiriam a força de atracção que a capital podia constituir para os imigrantes, resultando numa diminuição do acréscimo da população ou mesmo na sua queda.

Quadro 2: Movimento natural e imigração em Lisboa (1887-1896)

Número de nascimentos	82220
Número de óbitos	84948
Saldo natural	-2728
Aumento dos residentes	59005
Saldo migratório	61733
Taxa bruta de mortalidade (‰ por ano)	27,7
Taxa bruta de natalidade (‰ por ano)	26,8

Fontes: Recenseamentos da população (1878, 1890 e 1900) e *Movimento da população. Estado Civil. Emigração* (1887-1896).

A difícil demografia da capital ao longo da primeira metade do século XIX reflectir-se-ia em termos urbanísticos num problema que afectou a cidade de Lisboa até ao anos 70: a existência de edifícios em ruínas, inabitados e em precárias condições de segurança e de salubridade. Sucessivas vereações desde – pelo menos – os anos 30 de século passado vão exigir medidas expeditas para lidar com esta situação, que é apresentada como uma verdadeira calamidade e que agravaria as condições de higiene e de saúde pública com que a cidade se debatia⁴². Mais não representaria, afinal, do que o resultado do decréscimo da população da cidade, evidente a partir dos anos 20, e que teria deixado parte do tecido construído da cidade a degradar-se. É sintomático que a partir dos anos 70 não mais este tema constituiu uma preocupação das vereações municipais.

⁴² Veja-se o que adiante se refere sobre as preocupações das vereações relativamente aos edifícios em ruínas e a exigência de dispositivos legais que imponham aos proprietários a sua reedificação ou demolição, sob pena de expropriação por parte da câmara (capítulo III).

No terço final do século XIX existe uma inversão da tendência para a queda da população que se tinha notado entre 1820 e 1864. Primeiro de forma tímida, com uma recuperação dos níveis populacionais atingidos em 1820 e a sua ligeira ultrapassagem em 1878. Depois de forma vincada nos 12 anos que medeiam entre 1878 e 1890, em que a cidade cresce cerca de 70000 habitantes, num ritmo de crescimento de quase 2,3% ao ano que não mais viria a ser atingido. Este é um período de grande dinamismo da vida da capital, não apenas no que diz respeito à sua pujança demográfica, mas também ao desenvolvimento urbanístico e da construção residencial. As principais direcções do crescimento da malha urbana até à década de 30 do século actual, bem como as suas formas de enquadramento institucional, são lançadas durante este período.

As duas décadas que se seguem a 1890 são de ligeira desaceleração do crescimento da população, que se agrava entre 1911 e 1920. Os efeitos económicos e sociais da Primeira Guerra Mundial, agravados pelos surtos epidémicos de 1918-1919, contribuíram para o fraco desempenho do crescimento demográfico da cidade nesta última década. Os vinte anos seguintes (1920-1940) revelam um novo estímulo para o crescimento urbano de Lisboa, alcançando-se no período intercensitário de 1920-1930 uma taxa de crescimento da população próxima daquela que tinha ocorrido entre 1878 e 1890, o período de ouro do aumento populacional no século XIX. Mais uma vez, a década que assistiu ao segundo grande conflito mundial vê baixar as taxas de crescimento da população para os níveis mais baixos de toda a primeira metade do século XIX.

O período compreendido por esta investigação sobre a construção residencial e a expansão para Norte da cidade de Lisboa ganha assim uma nítida especificidade ao longo do século e meio de evolução demográfica retratado no quadro 1. Trata-se do primeiro período em que a cidade teve um aumento continuado da sua população, quebrando com os avanços e paragens (ou mesmo retrocessos) do crescimento populacional

que tinham sido característicos de momentos anteriores. Este processo de «stop and go» no crescimento demográfico de Lisboa anterior ao último quartel do século XIX está relacionado com as dificuldades que se abateram sobre a capital ao longo da primeira metade do século. Radica também na peculiar demografia urbana ainda existente nesta época, em que o aumento da população só era sustentável com o recurso a importantes fluxos de entrada de imigrantes.

Por outro lado, o ritmo de crescimento da cidade no último quartel do século XIX volta a alcançar valores mais próximos dos que caracterizavam então a maioria das metrópoles europeias, interrompendo um período em que Lisboa teve uma evolução dissonante (Quadro 3). Porém, não são observáveis aumentos absolutos dos habitantes lisboetas (ou mesmo taxas de crescimento) comparáveis com os que pela mesma altura podiam ser vistos em grandes cidades europeias. Enquanto no dobrar do século XIX para o século XX Berlim vê a sua população crescer em mais 500.000 indivíduos, Viena quase 700.000 ou Londres cerca de 1 milhão e 600.000 habitantes, Lisboa tem um crescimento modesto em termos absolutos na mesma data: apenas mais 136.000 habitantes. Contudo, neste período que se inicia em 1890, embora a capital portuguesa tenha um crescimento demográfico modesto relativamente às maiores cidades europeias, quando comparada com os centros urbanos que tinham uma dimensão semelhante à da capital portuguesa (cerca de 300000 habitantes) o seu desempenho queda-se por limiares de crescimento absoluto ou relativo semelhantes, como se pode constatar pelo Quadro 3. Das cidades europeias com uma dimensão equivalente à de Lisboa no final do século XIX, apenas Copenhaga tem um desempenho sensivelmente mais favorável do que a capital portuguesa, no que diz respeito ao acréscimo da população.

Quadro 3: Evolução da população de diferentes cidades europeias (1800-1930)

Cidades	1800	1850		1860		1890		1910		1930	
	N	N	Tx	N	Tx	N	Tx	N	Tx	N	Tx
Amesterdão	201	224	0,2	244	0,9	408	1,7	574	1,7	752	1,4
Berlim	172	419	1,8	548	2,7	1579	3,6	2071	1,4	4243	3,2
Barcelona	115	175	0,8	180	0,4	397	2,4	587	2,0	783	1,5
Bruxelas	-	251	-	281	1,1	500	1,9	720	1,8	840	0,8
Budapeste	54	178	2,4	187	0,7	506	3,1	880	2,8	1006	0,7
Copenhaga	101	129	0,5	155	1,9	313	2,4	559	2,9	771	1,6
Dublin	165	272	1,0	250	-0,8	245	-0,1	305	1,1	419	2,0
Lisboa	193			205	0,1	299	1,5	435	1,8	594	1,7
Londres	1117	2685	1,8	3227	2,0	5638	1,9	7256	1,3	8216	0,6
Lyon	110	177	1,0	319	6,1	416	0,9	460	0,5	460	0,0
Madrid	160	281	1,1	271	-0,5	470	1,9	600	1,1	834	1,7
Milão	135	242	1,2	242	0,0	-	-	579	1,8	992	2,7
Paris	547	1053	1,3	1696	4,9	2448	1,2	2888	0,8	2891	0,0
Roma	163	175	0,1	184	0,5	-	-	542	2,2	1008	3,2
Viena	247	444	1,2	476	1,0	1365	3,2	2031	7,5	1874	-0,3

Fontes: Lisboa (cf. quadro 1); outras cidades (B. R. Mitchell, *European Historical Statistics, 1750-1975*. Londres, Macmillan, 1981, 2ª ed).

N: Número de habitantes (unid.: milhares)

Tx: taxa de crescimento médio anual em percentagem para o período que tem como data final o ano que encima a coluna em que a taxa está apresentada e como ano inicial o da coluna anterior. Ex.: a taxa de 0,2% para Amesterdão em 1850 refere-se ao período que terminou neste ano e que se iniciou em 1800.

Os dados da população das diferentes cidades nem sempre se referem exactamente ao ano que encima cada coluna. As taxas de crescimento foram calculadas com base nos anos indicados nas fontes.

Modéstia do crescimento populacional, quando comparado com o das grandes metrópoles europeias, mas que consegue interromper a peculiar evolução de Lisboa no contexto europeu ao longo da primeira metade da passada centúria. Como já foi observado por Norman J. G. Pounds, Lisboa foi uma das poucas capitais europeias cuja importância relativa no conjunto da população dos respectivos países decresceu ao

longo da primeira metade do século passado⁴³. Mas esta é apenas uma parte da história. Se olharmos para a evolução do número de habitantes da capital durante este período e o compararmos com as outras capitais europeias, então teremos de constatar a absoluta singularidade da posição lisboeta, no sentido em que é a única que vê diminuir o número dos seus habitantes⁴⁴.

Com uma evolução desta natureza, e tendo em conta que a população portuguesa vai paulatinamente aumentando ao longo de todo o período considerado, modificou-se a posição de Lisboa como polarizadora do crescimento demográfico e o seu grau de primazia na rede urbana portuguesa.

⁴³ N. J. G. Pounds, *An historical geography of Europe, 1800-1914*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, p. 131, nomeadamente o gráfico 4.8. As outras cidades cujo peso relativo decresceu foram Roma, Estocolmo e Copenhaga.

⁴⁴ No início da segunda metade do século XIX também Madrid passa por um processo de decréscimo da sua população.

2. Lisboa e a rede urbana portuguesa

2.1. Problemas metodológicos na definição da população urbana

Se a avaliação da evolução dos residentes em Lisboa não é isenta de dificuldades, o cálculo da população urbana portuguesa levanta problemas ainda mais sérios. Tome-se como exemplo a síntese mais recente sobre o processo de crescimento urbano durante a fase final do Antigo Regime, publicada no volume IV da *História de Portugal* dirigida por José Mattoso. Aí se conclui que a população residente em centros urbanos de limiar superior a 5000 habitantes corresponderia a 15% da população do continente, em dois momentos distintos, 1706 e 1801⁴⁵. Esta taxa de urbanização far-nos-ia emparceirar com os países europeus com um nível mais elevado de população urbana no século XVIII, ao procedermos a uma comparação com os dados fornecidos por Jan de Vries e Paul Bairoch⁴⁶. Para 1800, Portugal apenas seria claramente

⁴⁵ J. V. Serrão, «O quadro humano», in A. M. Hespanha (org.), *O Antigo Regime (1620-1807)*, *História de Portugal*, vol. IV, Lisboa, Círculo dos Leitores, 1993, p. 63. Os mesmos dados são referidos por J. V. Serrão na sua contribuição para a *História dos municípios e do poder local*, Lisboa, Círculo dos Leitores, 1996, p. 75.

⁴⁶ Jan de Vries, *European Urbanization*. A base de dados reunida por Jan de Vries constitui um esforço notável de organização de uma base empírica para o estudo do processo de crescimento urbano na Europa entre os séculos XVI e XVIII. Alguma da informação estatística nem sempre é inteiramente correcta, nomeadamente para os países com uma tradição historiográfica mais débil no domínio da história urbana, como acontece para o caso português e como foi salientado para Espanha por David Reher, *Town and Country in Pre-Industrial Spain. Cuenca, 1550-1870*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1990, p. 33. O mesmo se aplica à base de dados reunida por P. Bairoch em *La population des villes européennes de 800 à 1850. Banque de données et analyse sommaire des résultats*, Geneva, 1988 (que teve como coautores também J. Batou e P. Chèvre) e que sustentou o trabalho de síntese apresentado em *Cities and economic development: from the dawn of history to the present*, Chicago, Univ. of Chicago Press, 1988.

ultrapassado pela Bélgica, Inglaterra e Holanda, e estaria a par, embora com uma ligeira desvantagem, da Itália e da Espanha. Face a uma média europeia de 12 a 13% de indivíduos que viviam em cidades com pelo menos 5000 habitantes, Portugal superaria esta taxa de urbanização em cerca de 3 pontos percentuais.

No início do século XX, em 1911, realiza-se o primeiro censo que contabiliza a população aglomerada, facultando os primeiros dados que permitem o cálculo seguro da taxa de urbanização. Avaliando o peso relativo dos habitantes em centros urbanos com mais de 5000 habitantes encontra-se uma taxa de urbanização que não chega a atingir os 18%. Estes resultados são surpreendentes, tanto mais que depois de refeitos os cálculos para 1801, seguindo os critérios enunciados na contribuição para a mais recente *História de Portugal*, se chega a uma taxa de urbanização para 1801 de 16,2%, ainda mais próxima, portanto, da de 1911⁴⁷. Assim, no espaço de 110 anos a população urbana portuguesa apenas teria crescido cerca de 2%.

Um rápido relance ao mapa em que estão cartografados os centros urbanos existentes em 1801 provoca a imediata sensação de que existiu uma sobreavaliação da população urbana⁴⁸. Poder-se-à aceitar a inclusão de povoações como Castelo de Vide, Torres Novas ou Eixo como sendo centros urbanos com 5000 ou mais habitantes? Uma ronda pelas corografias locais permitiria desde logo esclarecer algumas dúvidas. O caso de Castelo de Vide é exemplar. Nas *Taboas* de 1801 esta vila é apresentada como sendo formada por três freguesias em que se

⁴⁷ Nos textos citados de José Vicente Serrão não são apresentados os valores por centro urbano, mas a partir da cartografia das cidades existentes em 1801 («O quadro humano», mapa 4, p. 65) e da sua comparação com os valores publicados nas *Taboas Topographicas e estatísticas (1801)* (in *Subsídios para a história da estatística em Portugal*, vol. II, Lisboa, INE, 1945) é possível aceder às escolhas que foram realizadas por Vicente Serrão na selecção dos centros urbanos, podendo refazer-se os cálculos efectuados. Segundo os critérios que foram adoptados, a taxa de urbanização que encontrei seria ligeiramente superior a 16%, o que a aproximaria ainda mais dos valores encontrados mais de um século depois. Esta é, aliás, a mesma taxa de urbanização apresentada por P. Bairoch para Portugal em 1800 (*ob. cit.*, p. 221, quadro 13.4).

agrupavam 1851 fogos, correspondentes a 6560 almas. Estas três freguesias tinham a esmagadora maioria do seu território em zonas rurais, onde existiam lugares e quintas que não deveriam ser contabilizados como população aglomerada.

Antes de considerar os dados de 1801 é necessário proceder a uma análise crítica dos seus limites para poderem representar a população urbana portuguesa. Este esforço de recuperação dos valores da população urbana portuguesa à entrada do século XIX é, simultaneamente, o inventário das dificuldades que se colocam ao historiador do crescimento urbano em períodos anteriores aos modernos recenseamentos da população, para calcular uma medida estatística tão elementar como é a percentagem da população urbana relativamente ao total da população.

A abordagem do crescimento demográfico das cidades coloca vários problemas, que podem ser resumidos em três tópicos: a definição do limiar da realidade urbana, a determinação da população aglomerada e o controlo dos factores de sobrevalorização do crescimento urbano⁴⁹.

A definição do limiar a partir do qual se passa a considerar um aglomerado populacional como uma cidade é um tema comum nos estudos sobre o crescimento urbano. Ao determinar um limiar de selecção em função de uma dada dimensão da população aglomerada mais não se

(cont. da página anterior)

⁴⁸ Veja-se o mapa 4, já citado, de J. V. Serrão, «O quadro humano», p. 65.

⁴⁹ Este inventário dos problemas no cálculo da população urbana deve muito à sistematização operada por um artigo exemplar de Jan de Vries, «Problems in the Measurement, Description and Analysis of Historical Urbanization», in A. van der Woude et al. (eds.), *Urbanization in History: A Process of Dynamic Interactions*, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 43-61. Veja-se também N. J. G. Pounds, *An historical geography of Europe, 1800-1914*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, p. 127 e segs. Para o caso português vejam-se as reflexões expressas por Orlando Ribeiro, «Proémio metodológico ao estudo das pequenas cidades portuguesas», *Finisterra*, 7, 4, pp. 64-75; Jorge Gaspar, «Estudo geográfico das aglomerações urbanas em Portugal continental», *Finisterra*, 1975, 19, 10, pp. 107-152; António Lopes Vieira, «Noções operatórias sobre cidade, população urbana e população rural», *Revista de História Económica e Social*, no. 1, 1978, pp. 105-128; Teresa Salgueiro, *A cidade em Portugal. Uma geografia urbana*, Lisboa, Afrontamento, 1992, pp. 27 e segs.

está do que a considerar que existe uma elevada probabilidade de as funções de tipo urbano (administrativas, económicas ou religiosas, por exemplo) se encontrarem a partir de certa aglomeração da população. O conceito de urbanização formulado por Charles Tilly, num dos capítulos iniciais da obra que dedicou à *Vendeia*, permitindo uma extensa comparabilidade no espaço e no tempo, estabelece o desenvolvimento urbano como o resultado da concentração de funções em aglomerações populacionais. A urbanização é entendida como o produto da coordenação de actividades em larga escala, sejam elas de tipo administrativo – como as que eram exigidas pelo controlo da irrigação nas civilizações pré-clássicas do Próximo Oriente –, religioso – como as que resultaram da criação de instituições clericais especializadas e autónomas –, ou económico – dizendo respeito, por exemplo, à concentração das actividades mercantis, essenciais para o desenvolvimento das trocas⁵⁰. Como resultado desta concentração de funções – inevitável quando se iniciam ou expandem actividades de coordenação em grande escala –, quatro efeitos se fazem sentir: a diferenciação funcional, que abrange quer os aspectos relacionados com a divisão do trabalho, quer os que se ligam à diferenciação social: a padronização de atitudes, comportamentos ou formas de organização; a mudança na qualidade das relações sociais; e, por último, «a concentração da população nos pontos de coordenação e controlo da actividade em larga escala»⁵¹, consequência que aqui sobretudo nos interessa. A concentração de população em aglomerados urbanos, que se diferenciam de outras localidades pelas suas funções, artefactos e modos de vida, é, pois, quer um efeito do processo de

⁵⁰ Charles Tilly, *The Vendée*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1964, pp. 16-20.

⁵¹ Idem, *ibidem*, p. 17. Também para Marcel Roncayolo a noção de cidade implica a aglomeração de população, no sentido em que a este respeito se pode falar de concentração de habitat e de actividades; de actividades que – distinguindo-se da exploração directa do solo – conduzem à especialização e ao aumento e enquadramento das trocas; um modo de vida e formas de sociabilidade diferenciadas; e, por último, um diferente enquadramento dos espaços e dos objectos (M. Roncayolo, *ob. cit.*, p. 27).

urbanização, quer um meio de aceder ao grau de complexidade atingido pelo sistema urbano de uma sociedade. Através do cálculo de valores agregados da concentração da população em cidades obtém-se uma panorâmica do nível de urbanização alcançado. Pela análise das interrelações existentes entre centros urbanos (a sua hierarquia ou a sua distribuição funcional) é possível aceder a uma compreensão mais nítida da estruturação da rede urbana. Esta caracterização define os dois modos fundamentais de estudo do fenómeno da urbanização.

Um dos principais problemas no estudo dos efeitos do processo de urbanização na concentração de população será sempre o do grau de inclusão dos centros urbanos mais pequenos, que embora tendo funções urbanas mínimas podem encontrar-se aquém do limiar de população pré-definido. Por outro lado, este limiar não é imutável, nem pode ser transponível para longos períodos. A eventual solução para estas questões seria a de considerar diferentes limiares do urbano ao longo do tempo, de acordo com a definição de qual a população aglomerada que daria origem a centros urbanos. Ou ainda a possibilidade de adicionar aglomerados populacionais que, mesmo não atingindo o limite demográfico mínimo, fossem considerados como exercendo indubitavelmente funções urbanas⁵².

Neste estudo sobre o sistema urbano português entre 1800 e 1940 foi escolhido o limite mínimo de 5000 habitantes como porta de selecção para um aglomerado populacional ser considerado urbano. Baixo a partir do final de oitocentos, pois incorpora povoações sem funções urbanas, pode igualmente ser considerado como relativamente elevado para incluir alguns centros urbanos no início do século XIX. Tem, no entanto, a vantagem de permitir uma ampla comparabilidade internacional dos elementos estatísticos coligidos e de reunir a esmagadora maioria dos

⁵² Por exemplo, poder-se-iam considerar como cidades no Portugal oitocentista todas as sedes de distrito, mesmo quando não atingissem o limiar de 5000 habitantes.

centros urbanos do ponto de vista funcional durante o período analisado. A análise da distribuição dos aglomerados urbanos seleccionados por níveis diferenciados de população (5000 a 10000, 10000 a 40000 ou mais de 40000 habitantes) permite o estabelecimento de uma visão mais nítida do crescimento da população residente nas cidades entre aquelas datas, e o lugar ocupado por Lisboa no sistema urbano.

O segundo problema que pode ser encontrado na quantificação da população urbana diz respeito à definição da população aglomerada, conceito essencial para o estudo da urbanização, como bem o acentuava há quase um século Adna Weber⁵³. Como foi referido anteriormente, quando se abordou o cálculo da população de Lisboa, só existem informações censitárias sobre a população aglomerada a partir de 1911. Até então os valores sobre a população usam a freguesia como unidade de agregação elementar, o que se reflecte de dois modos na sobrevalorização da população urbana: pela ampliação da população de centros urbanos, que embora tendo mais de 5000 habitantes, são indevidamente aumentados pela inclusão entre os seus moradores de indivíduos residentes em áreas rurais das freguesias; pelo aumento desmesurado da população de determinadas localidades, fazendo-as alcançar o limiar dos 5000 habitantes, com a sua inevitável selecção como centros urbanos.

Dois exemplos referentes ao numeramento de 1801 permitem elucidar os reflexos desta situação⁵⁴. Ovar é uma localidade do litoral Norte

⁵³ Adna F. Weber, *The growth of cities in the nineteenth century. A study in statistics*, New York, Greenwood Press, 1899, pp. 5-11. Quando se procede a estimativas da população urbana em que não são observadas as mais elementares regras de análise, este trabalho deve ser recordado pelo seu rigor metodológico.

⁵⁴ Deixo naturalmente de parte aqueles casos mais evidentes em que se está a considerar como população aglomerada um conjunto de localidades, por deficiente identificação das freguesias que fazem parte da sede do concelho, como é o caso de Castelo de Paiva, Castelo de Vide ou Eixo. Mesmo nos casos em que era necessário o recurso a informação exterior ao numeramento de 1801, o mero conhecimento da informação censitária contemporânea permitiria alertar para os déficiências mais gritantes. Os casos de Ovar, Loulé e Ilhavo são identificados no censo de 1940 como sendo localidades formadas por várias povoações.

do país, com uma freguesia que abrange todo o território do concelho. O numeramento assinala que aí residiriam quase 11000 pessoas, o que transformaria esta localidade numa das mais importantes cidades do país, com uma população próxima da de Évora. No entanto, a própria fonte elucida-nos que toda a área do concelho está abrangida por uma única freguesia, cujos habitantes somam os cerca de 11000 indivíduos atrás referidos. As corografias oitocentistas confirmam esta situação e monografias realizadas por historiadores locais permitem corroborar a margem de erro existente quando se toma em consideração o conjunto dos habitantes da freguesia como representando a população aglomerada. A margem de erro assinalada é cerca de 30%⁵⁵, o que faz descer substancialmente a população deste aglomerado e o situa ao nível dos pequenos centros urbanos portugueses existentes por esta data. Outro caso de sobrevalorização da população urbana – este como exemplo da inclusão de localidades como centros urbanos, quando a sua população estava longe de atingir o limiar dos 5000 habitantes – pode ser visível em qualquer uma das povoações algarvias que são assinaladas por J. V. Serrão como tendo atingido os 5000 habitantes em 1801. Loulé é o caso mais flagrante⁵⁶, mas também Tavira pode ser apontada como um bom exemplo desta forma de sobrevalorização da população urbana, que selecciona como cidades, povoações que afinal estão longe de alcançar os 5000 habitantes. Tavira é apontada como podendo ser incluída no grupo das cidades com mais de 5000 residentes, mercê dos quase 7000 indivíduos que residem nas duas paróquias que eram consideradas freguesias urbanas em 1801: Santiago e Santa Maria. Só que estas duas

⁵⁵ A percentagem das casas existentes nas áreas exteriores à vila de Ovar atingiam os 33%, valor que é sugerido por um levantamento do número de prédios existentes na freguesia em 1868, em que se assinala que no interior da vila existiriam 2000 casas das 3000 que estavam incluídas na freguesia (Alberto de Sousa Lamy, *Monografia de Ovar*, Ovar, 1977, p. 57). Tal corresponde sensivelmente à proporção de 39% para o número de habitantes que não residiam na vila, que é possível contabilizar no censo de 1911.

⁵⁶ Em Loulé foram contabilizados cerca de 7000 habitantes residentes na freguesia em 1801. No entanto, a grande maioria destes habitantes vivia na zona rural, residindo no interior da vila menos de 25%, o que fazia com que a população aglomerada desta localidade não atingisse os dois mil habitantes.

paróquias – com particular incidência no caso de Santa Maria – têm grande parte do seu território fora do perímetro aglomerado de Tavira, onde se situam várias aldeias, lugares e casais isolados⁵⁷. O somatório da área das duas freguesias constitui quase metade do espaço administrado por todo o concelho de Tavira até 1836. Não espanta por isso que se estime a população aglomerada de Tavira em menos de 4000 indivíduos, ficando por isso aquém do limiar de 5000 habitantes.

Relativamente ao numeramento de 1801 a segunda possibilidade de erro é a mais frequente. O que páginas atrás foi definido como o aumento desmesurado da população de certas localidades, permitindo que alcançassem os 5000 habitantes, é responsável pela inclusão de mais 15 centros urbanos. Isto faria aumentar a população urbana em cerca de 85000 indivíduos, o dobro da população do Porto (segunda maior cidade) e perto de metade dos habitantes de Lisboa⁵⁸. Pelo contrário, a segunda fonte de erro associada à sobrevalorização da população urbana – ampliação do número de habitantes de centros urbanos que tinham 5000 habitantes –, embora existente, é responsável por uma menor distorsão no cálculo da população urbana, cifrando-se em apenas 25000 indivíduos. Adicionando o contributo das duas fontes de erro para o aumento desmedido da população urbana em 1801 chegaremos a um valor de 110000 habitantes.

A solução encontrada é a única que pode impedir o cálculo de uma população urbana desmesurada. Utilizaram-se os dados do censo de 1911 que indicam a população aglomerada e a população por freguesias para cada localidade e calculou-se a proporção do primeiro valor relativamente ao segundo. Em seguida, com o recurso a informações corográficas ou a

⁵⁷ Arnaldo Casimiro Anica, *Tavira e o seu termo*, Tavira, Câmara Municipal de Tavira, 1993, pp. 12-14.

⁵⁸ O acréscimo da população urbana derivado do maior número de habitantes em localidades com 5000 ou mais moradores cifrar-se-ia apenas em 25000 indivíduos. Juntas a margem de erro estimada na avaliação da população urbana portuguesa por esta época situava-se em 110000 habitantes.

monografias locais, procurou-se descobrir o grau de verosimilhança dos resultados da aplicação deste quociente para calcular a população urbana relativamente a três momentos anteriores a 1911 (1801, 1864 e 1890), prestando uma particular atenção à evolução paroquial⁵⁹. O artificialismo do cálculo da população das cidades e da selecção dos aglomerados com pelo menos 5000 residentes é evidente. Os resultados parecem credíveis quando se toma em consideração múltiplas informações, desde as esparsas notas sobre a população que podem ser encontradas em monografias locais, até à observação do espaço físico ocupado pelos diferentes centros urbanos ao longo do tempo e a sua comparação com o território das freguesias que neles tinham a sua sede.

O terceiro problema na abordagem dos níveis e ritmos de urbanização só parcialmente tem a ver com as fontes de informação disponíveis. Mesmo que não existissem quaisquer dificuldades no acesso aos valores da população aglomerada, uma análise diacrónica do crescimento urbano assente no cálculo da taxa de urbanização corre ainda o risco de estar a sobrevalorizar o aumento da população residente em cidades. Um primeiro factor de erro reside na mudança dos limites administrativos das localidades. Nessas ocasiões ocorreria um aumento artificial da população urbana. Com excepção do caso de Lisboa não existe para o período analisado qualquer dificuldade daí decorrente. O segundo factor de erro resulta da constituição de um limiar estabelecendo

⁵⁹ Os resultados foram exaustivamente testados ao nível das freguesias. A divisão paroquial foi alterada ao longo dos mais de cem anos considerados, mas processou-se quase por completo pela fusão de freguesias. Nunca existiu uma situação que a ocorrer seria fatal para a viabilidade deste método: a inclusão de território de freguesias rurais em freguesias urbanas já existentes. Tomaram-se as freguesias assinaladas como pertencendo a cada localidade em 1801, 1864 e 1890. Compararam-se seguidamente com as freguesias existentes em 1911 para os mesmos locais, tentando identificar as mudanças entretanto ocorridas. Seguiu-se depois a trajectória de cada localidade cujo somatório dos habitantes das freguesias alcançasse os 5000 habitantes em corografias e monografias locais, procurando as seguintes informações: dados sobre as alterações da configuração das freguesias, cartografia para o período em análise ou qualquer informação sobre população. Um método idêntico foi utilizado por Ana Bela Nunes em *A rede urbana portuguesa e o moderno crescimento económico*, tese compl. de doutoramento, Lisboa, ISE, 1989, ao aplicar o quociente de 1911 aos dados censitários (continua na pág. seguinte)

a entrada de um aglomerado populacional na categoria dos centros urbanos. O crescimento global da população de um país ou de uma região leva a que certos aglomerados populacionais ultrapassem esse limiar e passem a fazer parte da população urbana, produzindo um aumento artificial do ritmo de urbanização. A sua ultrapassagem só é possível através da adopção de um maior rigor na análise dos resultados obtidos, assim como pela introdução de outros métodos de análise do processo de crescimento urbano que complementem a taxa de urbanização.

As páginas que se seguem pretendem analisar as relações existentes entre o crescimento da cidade de Lisboa ao longo do século XIX e primeira metade do século XX, por um lado, e o processo de crescimento urbano em Portugal e correlativa estruturação da rede urbana, por outro.

(cont. da página anterior)

de 1890, embora sem o estender a censos anteriores, nem utilizando as descrições corográficas.

2.2. A evolução da população urbana

A revisão dos cálculos da taxa de urbanização ao longo do século XIX coloca Portugal com um nível de urbanização muito mais próximo da média europeia. Paul Bairoch assinala uma taxa de urbanização para o conjunto dos países europeus de cerca de 12% para 1800, usando os valores para esta data recolhidos na sua extensa base de dados da população das cidades europeias com 5000 ou mais habitantes⁶⁰. Uma estimativa indirecta da população dos centros urbanos europeus com uma população na faixa entre 5000 e 10000 habitantes, a que se juntavam os dados recolhidos para as cidades com 10000 ou mais habitantes, permitiram a Jan de Vries concluir que a taxa de urbanização europeia se cifraria pela mesma época em 13%⁶¹. Ainda segundo de Vries, uma das zonas mais urbanizadas da Europa (compreendendo a Inglaterra, o País de Gales e a Holanda), a que se juntavam zonas de urbanização média (França, Saxónia, Prússia e a margem esquerda do Reno) e zonas de fraca urbanização (Escandinávia) – tinha em 1800 um peso da população urbana face ao conjunto dos habitantes que se cifrava em 14%, apenas mais dois pontos percentuais que a taxa calculada para Portugal na mesma época (Quadro 4). A França tinha uma taxa de urbanização de cerca de 12,5% pela mesma época, semelhante portanto à taxa portuguesa, ao passo que os territórios que mais tarde vão formar a Alemanha apresentam uma taxa de 9,4%, quase três pontos abaixo do nível alcançado em Portugal⁶². É, pois, um nível de urbanização

⁶⁰ Paul Bairoch, *Cities and economic development: from the dawn of history to the present*, Chicago, Univ. of Chicago Press, 1988, quadro 13.4, p. 221

⁶¹ Jan de Vries, *European Urbanization*, quadro 4.14, p. 76

⁶² Id., *ibidem*, pp. 54-57

semelhante à média europeia aquele que pode ser encontrado em Portugal no início do século XIX, não estando entre os países mais urbanizados e colocando-o mesmo abaixo dos limiares alcançados pela vizinha Espanha ou pelos territórios da Península italiana⁶³.

Quadro 4: Taxas de urbanização em Portugal e distribuição da população urbana (1801-1940)

Anos	Taxa de urbanização		Distribuição da população urbana				
	Agl. 5000+	Lisboa	< 10000	10000-40000	Porto	Lisboa	Total
1801	12,1	6,6	21	12	12	55	100
1864	11,8	5,3	27	9	19	45	100
1890	14,7	6,4	21	14	21	44	100
1911	17,7	7,8	24	12	20	44	100
1940	24,0	9,9	19	24	15	41	100

Fontes: *Taboas Topographicas e Estatisticas* (1801), Recenseamentos da população (1864-1940)

Para além desta reavaliação da taxa de urbanização em Portugal permitir uma inserção, que creio mais adequada, no contexto da urbanização europeia, possibilita igualmente uma análise distinta da evolução do crescimento da população urbana ao longo do período estudado⁶⁴. Em primeiro lugar, a comparação entre as taxas de urbanização em 1801 e 1864 não revela a desurbanização acentuada que teria sucedido se tivéssemos valores de população urbana na ordem dos

⁶³ Em ambos os casos a taxa de urbanização estaria ao nível dos 18% da população (P. Bairoch, *Cities and economic development*, quadro 13.4, p. 221. Os dados sobre a população urbana espanhola apresentados por David Reher (*Town and Country in Pre-Industrial Spain*, pp. 33 e segs.) assinalam valores muito mais elevados, rondando os 24%. Duas áreas de elevada urbanização, assente numa densa rede de centros urbanos de pequena, média e mesmo grande dimensão, surgem no país vizinho: a orla mediterrânica entre as actuais províncias de Múrcia e Catalunha, e a Andaluzia. Em Portugal, pela mesma época, a única área que denota uma densidade com alguma pálida semelhança é a zona do noroeste em torno do Porto.

⁶⁴ Os aspectos relacionados com o peso de Lisboa face à população portuguesa, tal como a distribuição da população urbana pelos diferentes grupos de cidades, visíveis no Quadro 4, serão abordados mais adiante.

16% para o primeiro momento. Existe um ligeiro decréscimo da população residente em centros urbanos com 5000 ou mais habitantes, mas apenas de -0,3%, que parece muito mais adequado à estagnação do crescimento urbano (ou mesmo ao ligeiro decréscimo da população de algumas cidades)⁶⁵ que terá acontecido durante os mais de 60 anos que medeiam entre as duas radiografias censitárias, do que apontar para quedas de quatro pontos percentuais.

A segunda conclusão, que deriva da observação dos valores da taxa de urbanização, salienta o seu crescimento moderado entre 1864 e 1911, atingindo-se à entrada do nosso século os níveis de urbanização apresentados por J. V. Serrão para cem anos antes. O que teria sido uma taxa de urbanização francamente acima da média em 1800, revela-se, em contrapartida, à entrada do século XX, entre os valores mais baixos da Europa, apenas comparável à de países do Leste europeu⁶⁶. Sinal inequívoco do fraco crescimento da diferenciação funcional da economia portuguesa, corolário de um modesto desenvolvimento da industrialização, que não daria origem à concentração da população em centros urbanos, seguindo os ditames das teorias de modernização e de modelos de desenvolvimento como os esboçados por Kuznetz. Ou, numa visão menos mecânica, a existir essa diferenciação funcional, ligada nomeadamente ao crescimento das actividades industriais, ela não se reflectiria sobretudo na aglomeração da indústria em centros urbanos que polarizassem o aumento da população, mas assumiria um padrão marcado pela grande dispersão territorial⁶⁷.

⁶⁵ É este período que coincide com o ligeiro decréscimo da população de Lisboa referenciado atrás.

⁶⁶ P. Bairoch, *Cities and economic development*, quadro 13.4, p. 221.

⁶⁷ Compare-se a este propósito o modo como em dois textos se interpreta o crescimento urbano durante o período e se relaciona este com o crescimento económico: Ana Bela Nunes, *ob. cit.*, e João Peixoto, «O crescimento da população urbana e a industrialização em Portugal», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 1987, 22, 101-114. Numa expressão feliz, João Peixoto considera que o baixo nível de urbanização existente em Portugal à entrada do século XX «em parte revela, em parte esconde, o nível de desenvolvimento da sociedade portuguesa» (p. 112). Revelador da fraca (continua na pág. seguinte)

A última conclusão que importa retirar do Quadro 4 realça uma maior aceleração do crescimento urbano entre 1911 e 1940, em que finalmente se duplica o nível de urbanização atingido em 1800. Do ponto de vista puramente demográfico, um factor jogaria no sentido de suscitar o acréscimo da população nos centros urbanos nacionais: a partir do início dos anos 30, a emigração tinha recuado de níveis elevados – atingidos nomeadamente entre 1911 e 1914, e após o final da I Guerra Mundial até 1930 – para valores positivos de migração líquida ao longo da década de 30⁶⁸. No entanto, mesmo então o nível de urbanização continuava a ser baixo, num país em que até 1950 a população rural continuava a crescer em termos absolutos⁶⁹.

Em suma, o cerca de século e meio que decorre entre 1801 e 1940 assinala uma queda da posição de Portugal no que poderíamos considerar o *ranking* da urbanização europeia. No início do século passado Portugal estava entre os valores médios da urbanização nos países europeus: a par da França ou da Prússia, por exemplo, mas com uma maior proporção de população urbana do que a Escandinávia ou a Áustria. Um século depois Portugal apresentava níveis de urbanização que já tinham sido

(cont. da página anterior)

industrialização, obnubila as características territoriais das actividades industriais instaladas, em que parte continuava a conviver com o mundo rural, não se traduzindo numa concentração da população em grandes aglomerados. Sobre as relações entre industrialização difusa e urbanização difusa veja-se Jorge Gaspar e Chris Jensen-Butler, «Social, Economic and Cultural Transformations in the Portuguese Urban System», *International Journal of Urban and Regional Research*, 1992, 16, 3, p. 442-461.

⁶⁸ Cf. os dados sumariados por Custódio Conim, *Portugal e a sua população*, II, Lisboa, Alfa, 1990, gráfico I, p. 16, e J. Costa Leite, «A emigração Portuguesa: a lei e os números», *Análise Social*, 1987, 97.

⁶⁹ Veja-se no quadro 1.4 apresentado por T. Salgueiro (*ob. cit.*, p. 42), as linhas relativas aos períodos a partir de 1911. Na década de 1950 ainda existe o acréscimo de algumas dezenas de milhar de habitantes nas zonas rurais, mas o seu peso relativo é já muito baixo, inaugurando a década de 1960 a diminuição do número absoluto da população residente em áreas rurais. O ligeiro acréscimo evidenciado a partir de 1970 tem raízes conjunturais: retorno de emigrantes e de nacionais residentes nos territórios africanos que se tornaram independentes. Como medida de comparação assinala-se que na Inglaterra a população rural já não estava a crescer em termos absolutos desde o censo de 1851 (cf. dados apresentados por H. Carter, «Towns and urban systems, 1730-1914», in R. A. Dodgshon e R. A. Butlin (eds.), *An historical geography of England and Wales*, (2ª ed.), London, Academic Press, 1990, quadro 14.1, p. 403).

ultrapassados pela esmagadora maioria dos países europeus ao longo do século XIX.

O modo como se efectuou o crescimento urbano ao longo deste período pode ser melhor entendido se se abandonar a análise centrada unicamente na taxa de urbanização e introduzirmos outros indicadores. Procura-se agora medir a capacidade de atracção evidenciada pelos centros urbanos, relativamente ao crescimento da população portuguesa observado entre 1801 e 1940, de acordo com as sugestões efectuadas por Jan de Vries. Para tal calculou-se o quociente de urbanização entre diferentes anos, utilizando a seguinte fórmula:⁷⁰

$Q = ((U_2 - U_1) / (P_2 - P_1)) / (U_1 / P_1)$, em que P é a população total e U a população urbana, P_1 e U_1 , respectivamente, a população total e a população urbana no primeiro momento, e P_2 e U_2 , os valores relativos ao segundo momento.

Nas palavras de Jan de Vries trata-se de «transmitir o sucesso relativo do sector urbano em atrair o crescimento da população conseguido ao longo de um período de tempo»⁷¹. Quando o quociente é igual a 1,0 a população urbana e a população total cresceram a ritmos idênticos, o que significa que a taxa de urbanização não se alterou entre os dois momentos analisados. Se for superior àquele valor então a capacidade das cidades participarem no crescimento demográfico foi maior do que a do conjunto do território, aumentando o nível de urbanização. Se for inferior a 1,0 tal demonstra o insucesso do sector urbano em drenar o crescimento populacional, traduzindo-se numa diminuição da taxa de urbanização. Em última análise, é uma forma de medir, de um modo sintético, o diferencial entre o ritmo de crescimento da população portuguesa do continente e o da população residente nas áreas urbanas. As características desta medida permitem igualmente que ela

⁷⁰ Jan de Vries, art. cit., pp. 46-7.

⁷¹ Jan de Vries, *ibidem*, p. 47.

seja aplicada a diferentes limiares urbanos. Os resultados são apresentados no Quadro 5.

Quadro 5: Quocientes de urbanização em Portugal (1801-1940)

Períodos	Todos os centros urbanos	< 10000 hab.	10000-40000	Porto	Lisboa
1801-1864	0,9	2,0	-0,1	3,3	0,2
1864-1890	2,4	0,7	6,6	3,2	2,1
1890-1911	2,3	3,6	0,9	1,7	2,4
1911-1940	2,6	1,4	8,9	1,2	2,1
1801-1940	2,7	2,4	6,3	3,5	1,8

Fontes: *Taboas Topographicas e Estatisticas* (1801), Recenseamentos da população (1864-1940)

Ao longo dos três períodos em que se observa o aumento da taxa de urbanização (períodos após 1864) não se nota qualquer transformação significativa na capacidade dos centros urbanos passarem a participar muito mais activamente na drenagem do crescimento demográfico (Quadro 5, coluna 2). Com excepção do período entre 1801 e 1864, em que o quociente de 0,9 revela que a população urbana portuguesa estava a crescer a um ritmo inferior ao conjunto da população metropolitana⁷², nos três períodos seguintes o quociente de urbanização é superior a 1, mas mantém-se num nível sensivelmente idêntico até 1940. O que é que reflecte tal circunstância? Um processo de crescimento urbano gradual, sem rupturas, até às vésperas da II Guerra Mundial. Durante este período as taxas de crescimento no sector urbano foram sensivelmente o dobro das observáveis no conjunto da população portuguesa⁷³.

⁷² Este fraco ritmo de crescimento é visível na própria taxa de crescimento evidenciada: 0,43% ao ano para o conjunto da população do continente, contra 0,39% para a população das cidades.

⁷³ As taxas de crescimento médio anual da população portuguesa foram de 0,76%, 0,83% e 0,90%, respectivamente para os períodos de 1864-1890, 1890-1911 e 1911-1940. Em (continua na pág. seguinte)

Porém, esta imagem de transição gradual do crescimento urbano em Portugal entre 1864 e 1940 é ilusória. O acréscimo da população residente nas cidades não decorreu por igual ao longo dos vários níveis do sistema urbano português, como pode ser observado no desdobramento dos centros urbanos por diferentes limiares de população, que é apresentado nas restantes colunas do Quadro 5.

Existem dois períodos (1864-1890 e 1911-1940) em que se evidencia um crescimento urbano particularmente intenso dos centros urbanos no patamar entre os 10000 e os 40000 habitantes, que podemos considerar o grupo intermédio no sistema urbano português. Pelo contrário, entre 1801 e 1864 perdem população, enquanto que no terceiro período (1890-1911) não conseguem crescer ao ritmo do conjunto da população portuguesa da metrópole.

Os períodos de mais intenso crescimento da classe intermédia de cidades coincidem com momentos em que os centros urbanos de menor dimensão revelam uma incapacidade para crescerem a um ritmo semelhante ao do conjunto da população urbana. Entre 1864 e 1890 o crescimento dos pequenos centros urbanos é mesmo menor do que a taxa de crescimento médio anual do conjunto da população residente no continente, enquanto as cidades de média dimensão crescem a uma das taxas mais elevadas: 3,5% ao ano. Isto reflecte-se num quociente de urbanização elevado (6,6) que contrasta com o quociente de urbanização inferior a 1,0 observado para as cidades com menos de 10000 habitantes. Paralelamente observa-se também uma alteração do peso relativo destas duas classes de cidades na estrutura urbana portuguesa (cf. dados do Quadro 4: Taxas de urbanização em Portugal e distribuição da população urbana (1801-1940)). Notam-se movimentos sucessivos de aumento e recuo da percentagem da população urbana portuguesa que reside em

(cont. da página anterior)

contrapartida os aglomerados com pelo menos 5000 habitantes estavam a crescer a taxas de 1,60%, 1,73% e 1,96% ao ano.

centros de reduzida dimensão ou em cidades intermédias. Por exemplo, entre 1801 e 1864, num período em que as cidades com menos de 10000 habitantes tiveram um quociente de urbanização superior ao do conjunto do sector urbano – contrastando com o quociente de urbanização negativo nas cidades que compreendiam entre 10000 e 40000 habitantes –, a percentagem da população urbana residente nas pequenas cidades passou de 21 para 27 por cento. Simultaneamente a população nas cidades intermédias passava de 12% da população urbana para 9%. No período seguinte o movimento é inverso.

Ao contrário daquilo que se observa para os centros urbanos destas duas classes (com menos de 10000 e entre 10000 e 40000 habitantes) a evolução das duas maiores cidades não parece ser antagónica com o movimento de qualquer outro dos patamares da estrutura urbana. O Porto cresce fortemente ao longo do século XIX, continuando um processo de aumento da sua população que se vinha evidenciando desde o século anterior. Passou pelo crescimento da população da capital do Norte e também pelo aumento da população residente nos pequenos centros urbanos a possibilidade de manter o nível de urbanização em valores sensivelmente idênticos ao longo dos dois primeiros terços do século XIX⁷⁴. Este é um período de importante industrialização da cidade – nomeadamente na primeira metade do século – embora com características dispersas, assentando em unidades fabris de pequena e média dimensão⁷⁵. É também uma fase de duplicação do peso relativo do comércio de exportação que passa pelo Porto, em detrimento da importância assumida até então por Lisboa: de 21% das exportações canalizadas pela alfândega do Porto em 1800-1802 passa-se em 1854

⁷⁴ O Quadro 6 destaca precisamente o peso assumido pelo contributo do Porto e das cidades com menos de 10000 habitantes, que à sua conta foram responsáveis por cerca de 90% do crescimento da população urbana entre 1801 e 1864. Mesmo assim este aumento ficou aquém do acréscimo da população nas localidades rurais e semi-urbanas, explicando a diminuição da população urbana de 12,1% para 11,8% entre os mesmos anos (Quadro 4).

para uma percentagem de cerca de 45%⁷⁶. A partir de 1890 o quociente de urbanização da cidade do Porto reduz-se e passa a ser inferior ao alcançado no conjunto das cidades. O seu crescimento não mais será fundamental para a subida do nível de urbanização português, ao contrário do que tinha sucedido até ao último terço do século passado.

O quociente de urbanização de Lisboa entre 1801 e 1864 revela as tremendas dificuldades por que passou a cidade ao longo do período, já descritas no início deste capítulo. O seu peso na população do continente e no sistema urbano reflecte as contingências dos primeiros dois terços do século: em 1801 Lisboa albergava 6,6% de toda a população metropolitana e 55% da população urbana⁷⁷; em 1864 o peso relativo da população lisboeta face ao conjunto da população do continente ou relativamente à população urbana tinha-se reduzido em 20%⁷⁸. O peso relativo na população portuguesa será recuperado, mercê do crescimento mais acentuado de Lisboa nos três períodos seguintes, e do ritmo menos intenso de aumento da população residente em aglomerados não urbanos. Quanto ao seu peso no sistema urbano nunca mais será o mesmo até 1940⁷⁹: seja o Porto, ainda nas décadas finais do século XIX, as cidades médias durante o mesmo período e entre 1911 e 1940, ou as cidades mais pequenas entre 1890 e 1911, todos estes patamares do sistema urbano estão a participar mais activamente do que Lisboa no crescimento demográfico, se se tomar em linha de conta a sua dimensão

(cont. da página anterior)

⁷⁵ D. Justino, *A formação do espaço económico nacional. Portugal, 1810-1913*, Lisboa, Vega, s.d., vol. II, pp. 147-150.

⁷⁶ Idem, *Ibid.*, p. 151.

⁷⁷ Vejam-se as colunas 3 e 7 do Quadro 4.

⁷⁸ Mais precisamente: a sua importância relativa na população metropolitana passou para 5,3% (-20% do que em 1801), enquanto que a proporção da população urbana residente em Lisboa passou a ser de 45% (-18% do que em 1801). Veja-se novamente os dados sintetizados no Quadro 4.

⁷⁹ A análise podia inclusivamente ser alargada até 1960 com a mesma conclusão: decréscimo do peso de Lisboa na população urbana, passando para 40% em 1950 e 35% em 1960. A partir desta data começa a ter mais sentido tomar a área metropolitana de Lisboa como elemento de comparação.

relativa. Com excepção do período entre 1890 e 1911 (e mesmo aqui só diminutamente) sempre o quociente de urbanização de Lisboa foi menor que o do conjunto da população urbana⁸⁰.

Significa isto que o motor do crescimento da urbanização em Portugal tinha deixado de passar por Lisboa? Uma resposta a esta questão, baseada nos elementos até agora coligidos, arriscar-se-ia a apontar numa direcção errada, devido à natureza do indicador que tem estado a ser utilizado. O quociente de urbanização é uma medida que relativiza o acréscimo da população entre dois anos numa classe de centros urbanos (ou num país) face ao peso que no ano inicial essa classe (ou esse país) tinham relativamente ao conjunto da população⁸¹. Os quocientes de urbanização dos grupos de cidades com menos de 10000 habitantes, entre 10000 e 40000 habitantes ou do Porto, são superiores aos evidenciados por Lisboa entre 1801 e 1940 (última linha do Quadro 5), revelando um maior dinamismo no crescimento demográfico e melhorando a sua posição na distribuição da população urbana (Quadro 4). A pergunta que então deverá ser realizada para responder cabalmente à questão formulada no início deste parágrafo será a seguinte: qual foi o contributo de cada patamar do sistema urbano no crescimento da população residente nas cidades entre os anos de 1801 e 1940? A resposta é fornecida na informação condensada no Quadro 6.

Com excepção da conjuntura difícil para a capital durante os primeiros dois terços do século XIX, o contributo de Lisboa para o crescimento da urbanização é sempre relativamente superior ao dos outros níveis do sistema urbano. A grande transformação diz respeito ao

⁸⁰ O cálculo do quociente de urbanização para o conjunto dos aglomerados urbanos com excepção de Lisboa dá os seguintes valores:

1801-1864: 1,8	1890-1911: 2,2
1864-1890: 2,5	1911-1940: 2,9

Comparem-se estes valores com os dados apresentados na última coluna do Quadro 5.

⁸¹ Remeto o leitor para a expressão algébrica apresentada algumas páginas atrás.

diferencial de superioridade entre o contributo de Lisboa e o do resto das cidades. Ao contrário do que se pode adivinhar que se teria passado ao longo dos séculos XVI a XVIII, o crescimento do nível de urbanização em Portugal já não passa exclusivamente – ou sequer preferencialmente – pelo crescimento de Lisboa. A partir do século passado a mola propulsora do acréscimo do nível de urbanização reside cada vez mais nos restantes centros urbanos, com particular incidência para os de média dimensão, como é visível no período entre 1911 e 1940 (Quadro 6).

Quadro 6: Peso relativo de cada classe no crescimento da população urbana, em % (1801-1940)

Períodos	Classes de centros urbanos				
	< 10000	10000-40000	Porto	Lisboa	Total
1801-1864	45,8	-0,6	43,5	11,4	100,0
1864-1890	8,5	24,9	26,0	40,7	100,0
1890-1911	32,3	5,6	16,0	46,1	100,0
1911-1940	13,1	40,8	9,2	37,0	100,0
1801-1940	18,9	27,5	16,0	37,7	100,0

Fontes: *Taboas Topographicas e Estatisticas* (1801), Recenseamentos da população (1864-1940)

Este conjunto de conclusões sobre os indicadores relativos à posição de Lisboa na população urbana portuguesa, tal como o que foi dito sobre o desempenho dos diferentes centros urbanos agrupados segundo a dimensão da sua população, parece contradizer a imagem difundida de que a rede urbana portuguesa seria marcadamente macrocéfala, com um reduzido peso das cidades de dimensão média e que estas características se acentuariam durante o período que aqui nos interessa⁸². O esclarecimento desta questão exige o recurso a

⁸² A referência fundamental é constituída pelo estudo de Vitorino Magalhães Godinho, *A estrutura da antiga sociedade portuguesa* (Lisboa, Arcádia, 3ª ed., 1977), (continua na pág. seguinte)

instrumentos de análise da distribuição da população urbana que tomem em consideração não apenas os valores agregados resultantes do aumento da concentração de habitantes nas cidades, mas o modo como se processava o crescimento da população urbana. Este crescimento poderia ser fruto de movimentos diversos: pela multiplicação dos pontos de concentração da população urbana; pelo aumento da dimensão dos aglomerados urbanos individualmente considerados⁸³. Pretende-se assim identificar as características da distribuição da população urbana pelos diferentes aglomerados e a sua transformação ao longo do tempo, permitindo observar a sua hierarquização e estruturação.

O esclarecimento das características das redes urbanas pode ser objecto de duas abordagens⁸⁴. Uma, toma a teoria dos lugares centrais como modelo de análise, procurando estabelecer uma hierarquização dos centros urbanos pelas funções desempenhadas⁸⁵. Outra, considera que a

(cont. da página anterior)

nomeadamente a síntese que estabelece na p. 39, em que afirma: «No século XVI, [...], o urbanismo reveste em Portugal a mesma feição que mantém no ocaso do Antigo Regime três séculos volvidos: uma boa armadura de pequenos centros urbanos contrastando com a inexistência das cidades médias [...]». Anteriormente, nas pp. 28-31 tinha esboçado conclusões idênticas para o século XX. Jorge Gaspar expressa a mesma ideia quando afirma: «Em Portugal, o processo de urbanização não tem sido primordialmente caracterizado por uma concentração maciça em cidades. Salvo os casos das duas principais aglomerações urbanas, têm faltado outros pólos com idênticos níveis de atracção, verificando-se como característica dominante do nosso povoamento urbano a ocorrência de um grande número de pequenas aglomerações, quer sejam designadas de cidades ou de vilas.» (*Portugal – Os próximos 20 anos*. 1 vol. *Ocupação e organização do espaço. Retrospectiva e tendências*, Lisboa, FCG, 1987, p. 109.). Por vezes, a macrocefalia de Lisboa tende a ser considerada não em função da rede urbana (a opção correcta do ponto de vista conceptual), mas sim em função da população do conjunto do país, como é nítido em Luís Baptista, «Dominação demográfica no contexto do século XX português: Lisboa, a capital», *Sociologia – Problemas e práticas*, 1994, 15, pp. 53-77. Os resultados face à estrutura urbana são naturalmente diferenciados.

⁸³ Trata-se da definição clássica de John Tisdale, citada por Jan de Vries: «Urbanization is a process of population concentration. It proceeds in two ways: the multiplication of points of concentration and the increase in size of individual concentration» (Jan de Vries, *art. cit.*, p. 47). Compare-se com o que atrás afirmei sobre os dois modos de análise da aglomeração da população criada pelo fenómeno da urbanização (p. 49).

⁸⁴ Os livros de Jan de Vries e de Bernard Lepetit já citados são exemplos destas duas formas de abordagem dos sistemas urbanos.

⁸⁵ Para uma apresentação da metodologia de análise veja-se B. J. L. Berry, «City size distribution and economic development», *Economic Development and Cultural Change*, 1961, 9, pp. 571-587 e P. Haggett, A. Cliff e A. Frey, *Locational Models*, Londres, 1977.

(continua na pág. seguinte)

organização dos diferentes centros urbanos quanto à sua ordem e dimensão pode ser um indicador eficaz do tipo de sistema urbano existente. Trata-se, neste último caso, de utilizar uma distribuição teórica da dimensão e da classificação ordinal das cidades, como método de análise do escalonamento urbano numa determinada região⁸⁶. Uma perfeita integração e hierarquização do sistema urbano seria visível quando – realizada a representação gráfica do escalonamento das cidades pela sua dimensão e ordem de grandeza em escalas logarítmicas – o resultado de uma distribuição linear aplicada a essa distribuição fosse uma linha recta de inclinação negativa, com o coeficiente -1 como valor dessa inclinação.

A utilização deste instrumento como forma de identificação de diferentes tipos de sistemas urbanos não é, no entanto, uma questão simples. Os estudos de geografia urbana que nele basearam o estudo dos sistemas urbanos ao longo dos anos 50 a 70 adoptaram uma postura que se veio a revelar pouco profícua⁸⁷, ao considerarem um ajustamento perfeito a uma recta de regressão de declive -1 como um sinal de modernidade. Tal como as várias formulações das teorias de modernização que tiveram a sua fortuna pela mesma época, também a aplicação da lei do escalonamento urbano ao estudo dos sistemas de cidades teve um impacto duplo sobre os estudos históricos. Se, por um

(cont. da página anterior)

Uma das mais conseguidas análises históricas dos centros urbanos pelas funções desempenhadas foi realizada por Bernard Lepetit (*ob. cit.*, cap. IV).

⁸⁶ A distribuição das cidades em função da sua dimensão e classificação ordinal poderia ser alcançada pela seguinte equação: $\log P_i = \log P_1 + q \log R_i$, em que P_i e R_i correspondem, respectivamente, à população e à ordem de uma dada cidade, P_1 é a população teórica da primeira cidade e q o declive da recta de regressão.

⁸⁷ O artigo de H. W. Richardson («Theory of the Distribution of City Sizes: Review and Prospects», *Regional Studies*, 1973, 7, pp. 239-251) constitui uma boa introdução a esta bibliografia, tal como o texto de Brian T. Robson, *Urban Growth: An Approach*, Londres, 1973, pp. 16-41 e o livro de Peter Hagett *et al.* apresentado na nota 85. Com particular interesse para a análise histórica do escalonamento urbano veja-se Jan de Vries, *European Urbanization*, *ob. cit.*, pp. 49-120 e «Problems in the Measurement, Description and Analysis of Historical Urbanization», *art. cit.*; Carol A. Smith, «Types of City-Size Distributions: A Comparative Analysis», in A. van der Woude *et al.* (eds.), *Urbanization in History: A Process of Dynamic Interactions*, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 20-42; B. Lepetit, *ob. cit.*, cap. V.

lado, suscitou um interesse pluridisciplinar, visando dar alguma profundidade temporal ao estudo dos processos de urbanização, também foi responsável por sistematizações redutoras da evolução histórica. Marcados desajustamentos face à lei do escalonamento urbano formulada por Zipf foram encontrados em países com distintos níveis de urbanização e desenvolvimento económico, o que ameaçava a convicção de que o ajustamento à recta de regressão com declive -1 seria um sinónimo de modernidade. Por vezes, o peso desproporcionado das maiores cidades era de tal forma nítido que foi cunhada uma expressão – *primate cities*, cidades primaciais – para definir estas metrópoles⁸⁸.

Perante o impasse criado, novas abordagens vieram modificar a função da análise do escalonamento urbano. Alguns estudos abandonaram uma estratégia de investigação que partia de uma distribuição ideal como meta a atingir pela hierarquia das cidades de um dado sistema urbano. O escalonamento urbano em função da dimensão e a análise estatística das relações entre dimensão e hierarquia passaram a ser consideradas como um método que tratava as distribuições encontradas como empíricas, sem qualquer relação evolutiva com padrões ideais de comportamento dos sistemas de cidades⁸⁹. A utilização do escalonamento urbano seria, assim, um «instrumento descritivo»⁹⁰, que permitiria e facilitaria as comparações, não tendo a hierarquização segundo um ajustamento lognormal qualquer fundamento teórico no sentido de estabelecer regras de evolução e de comportamento dos

⁸⁸ Sobre as *primate cities* o artigo já citado de Berry tenta explicar as razões que poderiam gerar sistemas urbanos com um tal desajustamento, constituindo um dos primeiros tratamentos desta questão e também de associação desta distribuição a um sistema arcaico, que a prazo evoluiria para uma distribuição lognormal com a modernização da sociedade. Carol Smith tem dedicado uma particular atenção à análise dos sistemas urbanos primaciais, abandonando o pressuposto evolutivo que baseava a argumentação de Berry. Vejam-se as páginas que Carol Smith dedicou a este tema em «Types of city size distribution...» (art. cit., pp. 33-39), com a apresentação de ampla bibliografia.

⁸⁹ Com particular interesse pela abordagem histórica, Jan de Vries, *European Urbanization*, ob. cit., pp. 85-95 e também «Problems in the Measurement, Description and Analysis of Historical Urbanization», cit.; Bernard Lepetit, ob. cit., cap. V, nomeadamente pp. 176-178.

sistemas urbanos⁹¹. Por outro lado, chamava-se a atenção para a necessidade de extremo cuidado na interpretação dos resultados da distribuição do escalonamento urbano das cidades⁹².

(cont. da página anterior)

⁹⁰ Jan de Vries, *ibidem*, pp. 49-50.

⁹¹ C. Smith (art. cit.) mantém uma postura de reivindicação da utilidade teórica do modelo lognormal, sendo a sua obra uma tentativa de revalorizar a análise da distribuição dos sistemas urbanos com base na construção de modelos de comportamento.

⁹² «The danger is great that these beguiling arrays will not simply be misinterpreted but also overinterpreted», (Jan de Vries, *European Urbanization, ob. cit.*, p. 93). Carol Smith acentua igualmente a necessidade de prestar atenção a um outro aspecto, ao assinalar de que nem sempre um maior número de habitantes significa um maior diversidade e complexidade de funções urbanas (C. Smith, art. cit., p. 40).

Figura 1: Escalonamento urbano (1801): distribuição das cidades com 5000 ou mais habitantes pela sua ordem e dimensão

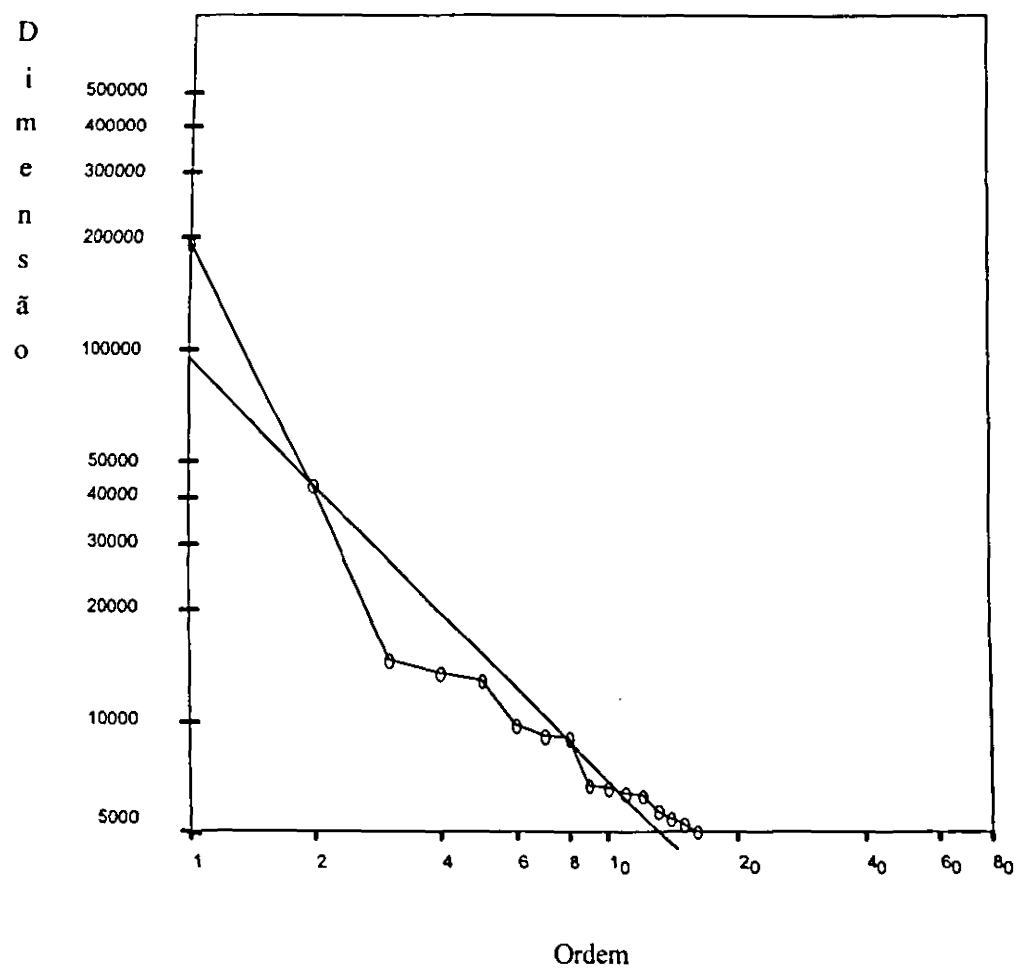


Figura 2: Escalonamento urbano (1864): distribuição das cidades com 5000 ou mais habitantes pela sua ordem e dimensão

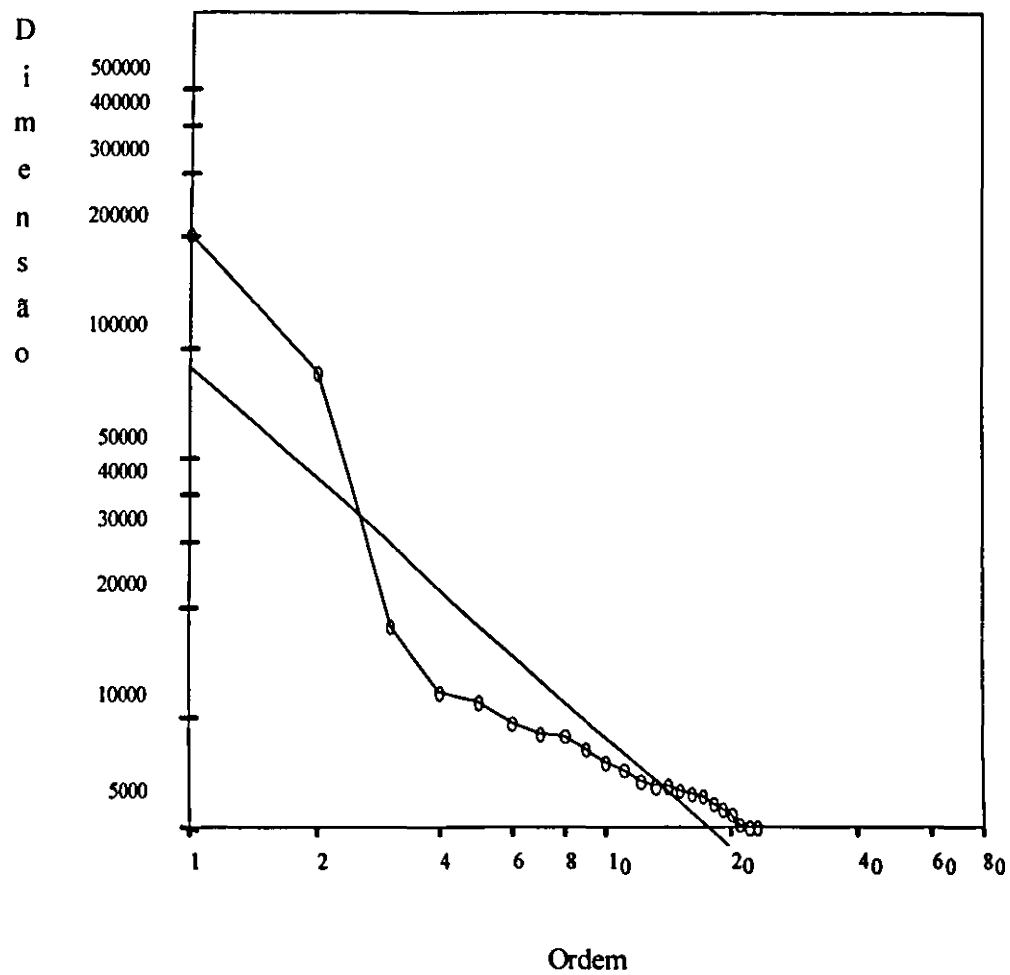


Figura 3: Escalonamento urbano (1890): distribuição das cidades com 5000 ou mais habitantes pela sua ordem e dimensão

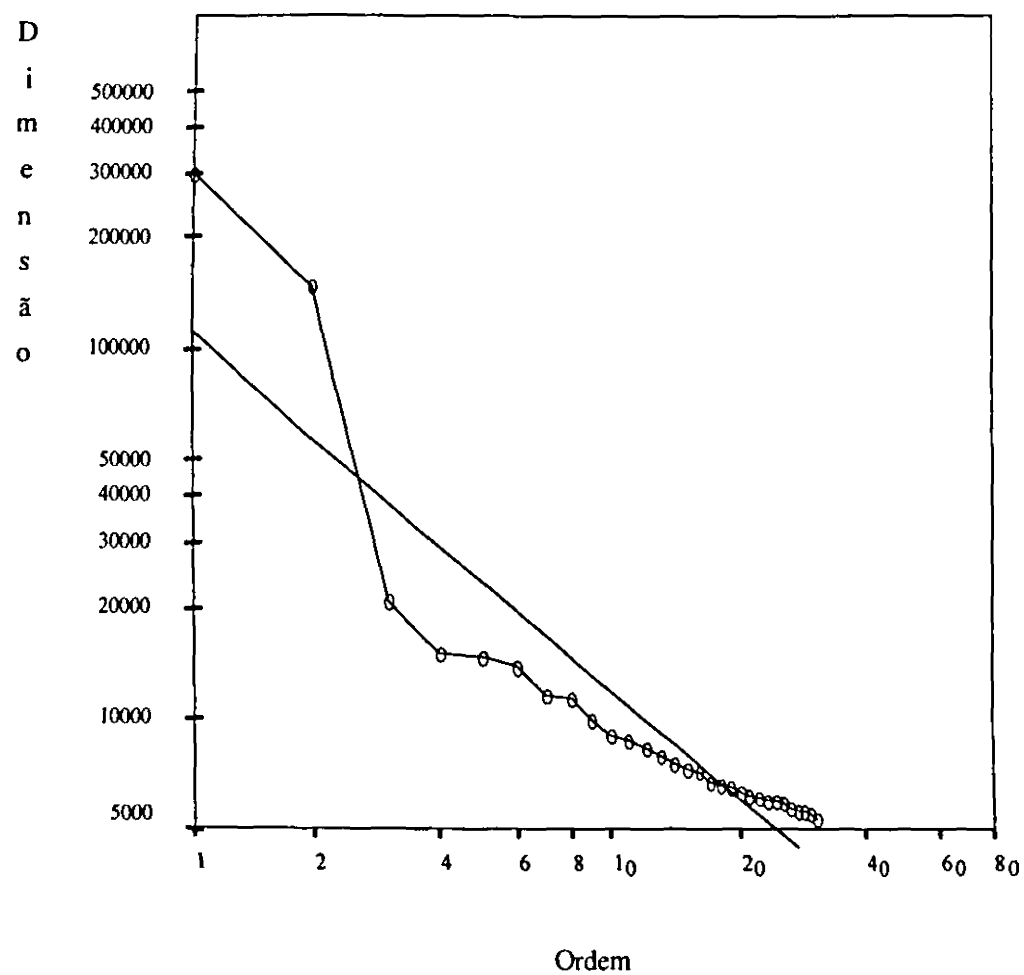


Figura 4: Escalonamento urbano (1911): distribuição das cidades com 5000 ou mais habitantes pela sua ordem e dimensão

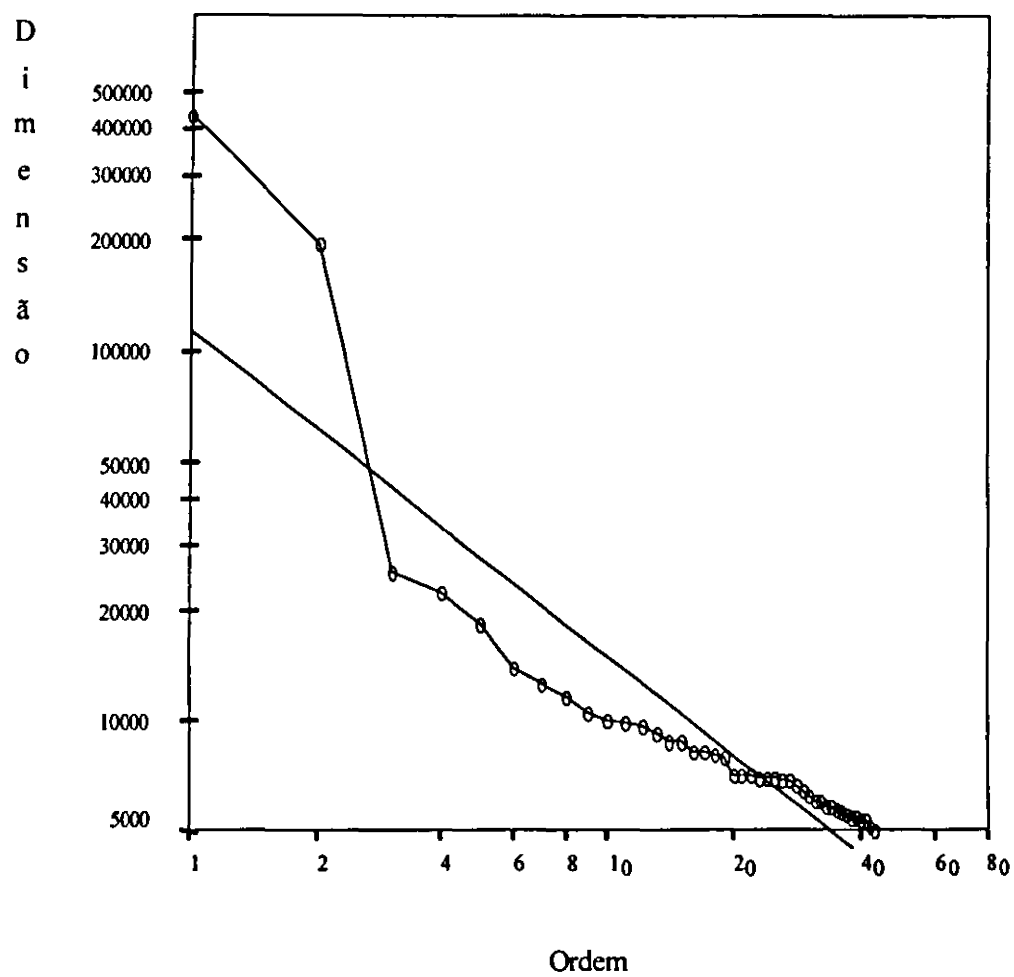
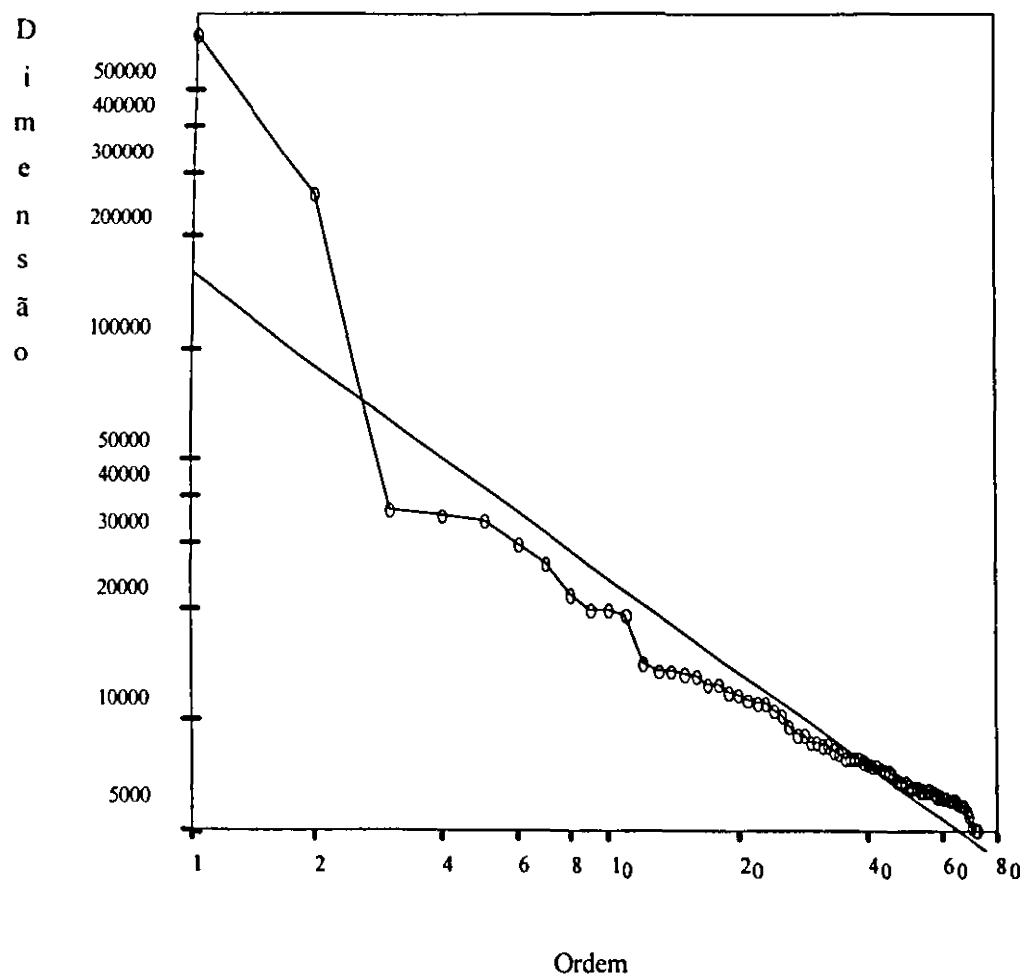


Figura 5: Escalonamento urbano (1940): distribuição das cidades com 5000 ou mais habitantes pela sua ordem e dimensão



É segundo esta postura que deve ser encarada a análise da hierarquia urbana que se vai seguir. As figuras 1 a 5 representam a distribuição das cidades portuguesas com uma população igual ou superior a 5000 habitantes em função da sua dimensão e ordem de grandeza para cinco momentos distintos: 1801, 1864, 1890, 1911 e 1940. Por sua vez, o Quadro 7 apresenta os resultados das rectas de regressão para os mesmos anos.

Quadro 7: Parâmetros das rectas de regressão relativas à distribuição das cidades portuguesas (1801-1940)

Identificação dos valores	1801	1864	1890	1911	1940
Declive da recta de regressão (q)	-1,143	-1,002	-0,974	-0,887	-0,828
Valor teórico da primeira cidade (habs.)	94965	88891	111578	114011	161479
Coeficiente de determinação (R ²)	0,905	0,845	0,837	0,819	0,887
Número de casos	16	23	30	43	72

A primeira conclusão que é possível retirar, considerando quer os gráficos, quer o Quadro 7, assinala a existência de transformações importantes ao longo dos 140 anos apresentados. A representação gráfica do escalonamento urbano em 1801 destaca a imagem de um sistema urbano com características primaciais: declive superior a -1 e forte desvio relativamente a uma recta de regressão por parte da cidade com o maior número de habitantes⁹³. Trata-se de uma forma conhecida de estruturação de outros sistemas urbanos pela mesma época, como o de Inglaterra em 1750, da República Holandesa em 1650 ou 1800 ou da França entre 1750 e 1850⁹⁴. O peso eminente de Lisboa no sistema urbano português, com

⁹³ Veja-se a definição do sistema primacial em Carol Smith, art. cit., pp. 33-39. As características da distribuição do sistema urbano português em 1801 encaixam completamente nesta definição.

⁹⁴ Jan de Vries, *European Urbanization*, pp. 116-119; B. Lepetit, *ob. cit.*, para o caso francês.

uma importância demográfica muito maior do que as cidades que lhe sucedem por ordem de grandeza, origina a forma desta hierarquia. Em 1801, o Porto – segunda maior cidade – apresenta uma população 44% menor da que deveria ter se a distribuição das cidades se ajustasse perfeitamente a uma recta de regressão, que partindo da maior cidade tivesse um declive de -1. As cidades que se seguem têm um peso que se cifrava em 20 a 30% do que deveria ser a sua população esperada, usando os mesmos critérios⁹⁵. Aqui se desenha uma diferença muito marcada relativamente aos sistemas urbanos dos países atrás referidos, em que também existe uma cidade macrocéfala, com uma posição de primazia marcada relativamente aos centros urbanos que se lhe seguem. No caso português a anemia relativa das cidades de ordem de grandeza inferior prolonga-se até aos centros de menor dimensão, assinalando-se diferenças substanciais entre a população esperada e a população observada⁹⁶. Em países como a França ou a Holanda, o ajustamento face à população esperada, caso a recta de regressão tivesse um declive de -1, processa-se logo a partir das cidades intermédias⁹⁷.

O coeficiente de determinação apresentado no Quadro 7 expressa o reduzido ajustamento da distribuição do escalonamento urbano à recta de regressão, quando comparado com outras experiências históricas⁹⁸.

⁹⁵ Um ajustamento perfeito de uma recta com declive -1 a uma distribuição lognormal faria com que a segunda maior cidade tivesse uma população igual a metade da primeira, o que significaria que em 1801 o Porto deveria já ter alcançado os 97000 habitantes. Trata-se da aplicação da expressão algébrica anteriormente apresentada na nota 86 substituindo os parâmetros q e $\log P_1$, respectivamente, por -1 e pela população de Lisboa, que passaria a ser a origem da recta de regressão.

⁹⁶ Em Portugal a população observada da 15ª maior cidade em 1801 (que pouco ultrapassava os 5000 habitantes) era cerca de 40% do que deveria ser a sua população esperada face à existência de uma cidade com a dimensão que Lisboa tinha nesta data.

⁹⁷ Esta comparação é particularmente ajustada para o caso da Holanda, pois a população de Amesterdão é sensivelmente idêntica à de Lisboa em 1800. As segunda e terceira cidades holandesas têm uma população marcadamente inferior à população esperada. No entanto, a partir da quarta cidade existe um ajustamento praticamente perfeito (cálculos efectuados a partir dos dados apresentados por Jan de Vries para 1800, *European Urbanization*, apêndice 1).

⁹⁸ Veja-se os dados apresentados por B. Lepetit, *ob. cit.*, quadro 7, p. 183, em que para diferentes anos entre 1700 e 1836 os coeficientes de determinação foram sempre superiores a 0,95 e por vezes muito próximos de 1,0. Poder-se-à pensar que se trata de
(continua na pág. seguinte)

Revelador de uma hierarquização do sistema urbano pouco conseguida, é um sinal de que o espaço de relações entre as cidades está pouco unificado⁹⁹. Esta falta de integração do sistema urbano não se apresentaria como contraditória com o que podemos pressupor que seriam as características dos principais factores de integração das relações entre cidades no período que terminou em 1801: a estruturação do mercado interno e da interdependência regional, a estruturação da rede de transportes internos ou a territorialização da administração do Estado. Porém, o que importa também realçar é que a integração do sistema urbano – quando abordada através da análise do escalonamento urbano – longe de ter aumentado ao longo do século XIX, diminui até ao início do presente século, para se fixar em 1940 num valor próximo do coeficiente de determinação existente em 1801.

Esta diminuição do ajustamento com a recta de regressão entre 1801 e 1911 é acompanhada por outros elementos de novidade no escalonamento dos centros urbanos portugueses. Em primeiro lugar, os traços fortemente macrocéfalos da distribuição apresentada na figura 1 diminuem nos anos seguintes: o coeficiente q (o declive da recta de regressão) decai para valores inferiores a -1, num movimento que continua até ao fim do período aqui analisado. A estagnação da população de Lisboa, entre 1801 e 1864, poderia ser responsável por este movimento de diminuição do declive da recta de regressão. Todavia, esta situação seria

(cont. da página anterior)

uma consequência do pequeno número de cidades com 5000 ou mais habitantes existentes em Portugal em 1801, potenciando os efeitos das variações aleatórias. No entanto, este padrão não só se mantém, como inclusivamente se exacerba nos anos seguintes, o que parece indicar a presença de uma característica estrutural do sistema urbano português, marcado pela sua fraca hierarquização.

⁹⁹ Seria o resultado de uma deficiente especificação dos contornos da região? Esta é uma possibilidade sugerida por Jan de Vries («Problems in the Measurement, Description and Analysis of Historical Urbanization», art. cit., p. 50) como possível explicação para casos de cidades primaciais, nomeadamente em sistemas urbanos existentes em territórios de reduzidas dimensões. No caso português tal não parece suceder. As características peculiares do sistema urbano e da sociedade que o segrega (concentração de funções em Lisboa, fraco desenvolvimento da urbanização e de actividades económicas potenciadoras da concentração da população) seriam razões suficientemente sólidas para explicar um sistema urbano com fortes traços primaciais.

ultrapassada e voltariamos a valores do coeficiente q semelhantes aos existentes em 1801 se não fossem dois movimentos de sentido contrário, que introduzem outras tantas características do sistema urbano português ao longo do século XIX e primeira metade do século XX. O primeiro diz respeito ao forte crescimento do Porto ao longo de Oitocentos, como foi já evidenciado quando anteriormente se referiram os quocientes de urbanização para cada classe de centros urbanos e a sua participação relativa no conjunto da população urbana portuguesa. Este movimento leva a que o Porto, como segunda maior cidade, passe de uma percentagem de 40% da população que deveria albergar se a distribuição fosse de acordo com a lei do escalonamento urbano, para um diferencial praticamente nulo relativamente à população teórica no final do século XIX¹⁰⁰. O segundo movimento na distribuição dos centros urbanos de acordo com a sua dimensão e a sua ordem de grandeza, que explica a menor inclinação da recta de regressão, refere-se ao facto de os centros urbanos intermédios em Portugal não só serem em número mais reduzido que o previsível, como estarem a crescer a um ritmo inferior ao que teria de ser a sua participação no aumento da população urbana portuguesa para que existisse um melhor ajustamento à recta lognormal. É isto que explica o peculiar perfil da distribuição dos centros urbanos, que se forma entre 1801 e 1864, devido aos movimentos opostos de aumento da população do Porto e de estagnação, ou mesmo de decréscimo, da população residentes nas seis cidades que ocupam os lugares imediatamente seguintes.

As distribuições com um declive pouco pronunciado – inferior a -1 – são típicas das distribuições de tipo convexo, em que o centro urbano mais importante pouco suplanta em termos demográficos os que o seguem por ordem de grandeza. No caso português, em 1864 a

¹⁰⁰ Em 1864 essa percentagem tinha já aumentado para 85%, cifrando-se a população observada em 98% da população esperada em 1890. Nos momentos subsequentes esta percentagem volta a decair até 74%.

distribuição aproxima-se de uma configuração convexo-côncava. Num primeiro arco, formado pela linha que liga a primeira à segunda cidades, e esta à cidade seguinte, observamos a convexidade da distribuição. Sinal da aproximação da população observada na cidade do Porto aos valores da sua população teórica, calculada de acordo com a equação de regressão. A maior proximidade face ao valor esperado de metade da população da primeira cidade tinha transformado a anterior concavidade típica da distribuição primacial numa configuração convexa. No entanto, após a segunda cidade surge um segundo arco de forma côncava, mercê do profundo declive entre a segunda e a terceira cidades, que dava depois lugar a um patamar praticamente horizontal formado pelas cidades intermédias. Sinal de que os restos da relação primacial se tinha transferido para um degrau mais abaixo da hierarquia urbana.

Esta mudança, entre 1801 e 1864, de um sistema urbano de características primaciais para um sistema com características mistas, mantém-se nos anos subsequentes a 1864. Entre 1864 e 1890 a similitude dos indicadores apresentados no Quadro 7 e o paralelismo entre as distribuições e rectas nas figuras 2 e 3 é praticamente total. Entre 1890 e 1911 nota-se o abrandamento do crescimento do Porto e o contributo dos centros de menor dimensão para o acréscimo da população urbana, visível na deslocação para a direita da recta de regressão na sua parte inferior, e consequentemente numa diminuição ainda maior do declive da recta de regressão. Das cidades intermédias, a terceira, a quarta e a quinta também vêm a sua posição reforçada, mas o acréscimo da população das cidades de média dimensão fracassa devido ao fraco desempenho, e mesmo à estagnação, dos restantes centros urbanos agrupados nesta categoria¹⁰¹.

¹⁰¹ São principalmente as cidades de Setúbal e, menos, Coimbra que crescem durante este período. Braga, embora aumente a sua população, vê o seu lugar como terceira maior cidade substituído por Setúbal, que aí se manterá. Relativamente aos outros centros urbanos, que ocupam as posições entre o 6º e o 9º lugares, a sua população estagna ao longo dos cerca de 20 anos que medeiam entre 1890 e 1911.

Ter-se-à completado em 1940 um movimento de reestruturação do sistema urbano português tendente a adquirir o nível de hierarquização perdido ao longo do século XIX? A resposta parece ser positiva. A distribuição de 1801 não é única no grau de preponderância primacial de Lisboa. A comparação do perfil das séries nos gráficos das figuras 1 a 5 ou o cálculo da relação entre a população observada e a população teórica da capital, tal como pode ser estimada através da equação de regressão (quadro 5) destacam a posição primacial assumida por Lisboa¹⁰². A mesma conclusão deve ser assinalada quando – de modo inverso – se procura saber qual a posição das cidades imediatamente seguintes, caso a recta de regressão tivesse a sua origem num valor igual ao da população da capital (última linha do quadro 5).

No entanto, ao longo do século passado, modifica-se o modo como se estrutura essa primazia no sistema urbano. O Porto acentua a sua posição de segunda maior cidade, encurtando a distância para a capital e anulando, por isso, a relação primacial entre a primeira e a segunda maiores cidades, relação herdada da estrutura urbana de Antigo Regime¹⁰³. Esta a primeira modificação que deve ser assinalada face à estrutura urbana visível em 1801.

¹⁰² No entanto, este método de cálculo exagera a macrocefalia da capital face ao conjunto dos aglomerados urbanos. Basta pensar que o Índice dá um acréscimo de 205 para 230 entre 1801 e 1864, num momento em que a população de Lisboa estagna.

¹⁰³ Existe uma relação primacial quando a população da segunda maior cidade não é cerca de 50% da cidade com um maior número de habitantes, percentagem correspondente ao que seria a sua população teórica com um ajustamento perfeito a uma recta de regressão de -1. O Quadro 8, na sua primeira linha, apresenta este Índice clássico da macrocefalia urbana. É nítida a extrema vantagem de Lisboa face ao Porto no início do século XIX, mas que se reduz para uma relação próxima dos 50% quando se tomam os valores de 1864. Em 1940 a distância entre as duas cidades aumenta, embora sem se atingirem os valores de primazia de Lisboa sobre o Porto existentes no início do século passado.

Quadro 8: Índices de primazia e índice de défice da população das cidades médias

Categorias	1801	1864	1890	1911	1940
Razão entre a segunda e a primeira cidade, em % (índice clássico de primazia)	22	42	49	44	37
% da população observada para Lisboa sobre a população esperada (índice de primazia)	205	230	268	382	439
% da população das cidades com 10000 a 40000 habs. relativamente à população esperada nesta classe	28	25	24	20	26

A segunda modificação, visível no conjunto de instrumentos analíticos que têm sido utilizados – distribuições de escalonamento urbano, estatísticas das equações de regressão e a última linha do Quadro 8 –, diz respeito ao lugar ocupado pelas cidades intermédias, com populações entre os 10000 e os 40000 habitantes. É devido ao fraco crescimento do grupo de cidades que se incorporam neste patamar do sistema urbano português que se dá uma evolução aparentemente contraditória nas estatísticas do escalonamento urbano: aumento do índice de primazia, quando medido pela razão em percentagem entre a população observada e a população esperada para Lisboa, e redução do declive das rectas de regressão. A macrocefalia urbana está normalmente associada a valores de declive superiores a -1, responsáveis por uma inclinação mais acentuada da recta de regressão. O retardamento do crescimento urbano no patamar das cidades intermédias é responsável por esta evolução ao arrepio dos modelos de análise da geografia urbana. Repare-se que de 1801 e 1911 as cidades médias portuguesas, que tinham entre 10000 e pouco mais de 25000 habitantes não só não vêm crescer a sua quota parte na população urbana, como também vêm descer o nível já excepcionalmente baixo de relação entre a população observada e a população esperada.

Quando individualmente consideradas, as cidades médias caracterizam-se por uma muito baixa capacidade de atracção demográfica ao longo dos primeiros 110 anos. É o que se pode observar através do Quadro 9, que apresenta os quocientes de urbanização calculados para as cidades portuguesas que entre 1801 e 1911 tiveram em algum momento mais de 10000 habitantes (com excepção de Lisboa e do Porto), sendo este limiar aumentado para 15000 habitantes para o período entre esta última data e 1940. Para além da constatação de que em 1801 e 1864 apenas três cidades estavam compreendidas neste grupo, sobressai o seu modesto crescimento demográfico, que quando muito acompanha o aumento da população de Portugal continental¹⁰⁴. Em algumas situações o diferencial de crescimento entre algumas cidades e o conjunto da população portuguesa é mesmo desfavorável, como o foi para centros urbanos como Braga ou Póvoa do Varzim entre 1864 e 1890¹⁰⁵. Até 1911 apenas duas cidades intermédias se destacam pela sua capacidade de crescer mais depressa do que a generalidade das povoações portuguesas: Setúbal, se exceptuarmos a quebra dos primeiros dois terços do século XIX, e Covilhã, entre 1864 e 1890. Para todas as outras o aumento populacional é mediano. Mesmo o crescimento evidenciado por este patamar da rede urbana no período entre 1864 e 1890 – revelado pelo quociente de urbanização expresso na última linha do Quadro 9 – e que tinha permitido a recuperação, e mesmo a ligeira ultrapassagem, da quota parte da população urbana residente nestes centros urbanos (cf. Quadro 4), se revela agora com as suas reais características. Não consistiu tanto no acréscimo da concentração de população nos centros urbanos já existentes nesta classe em 1864, mas fundamentalmente na multiplicação dos pólos de urbanização. Acréscimos demográficos modestos, com excepção dos já citados casos de Setúbal e Covilhã, são

¹⁰⁴ Veja-se o que atrás foi dito sobre o modo de leitura do quociente de urbanização.

¹⁰⁵ Recordo que isto não significa que não tenham aumentado o número de habitantes, mas que esse aumento se efectuou a um ritmo menos intenso do que o acréscimo da população portuguesa durante o período considerado.

disfarçados pela entrada de novas cidades que alcançaram o limiar dos 10000 habitantes, empolando o número de habitantes residentes nesta classe de centros urbanos.

Quadro 9: Quocientes de urbanização para centros urbanos com 10000 a 40000 habs (1801-1911) ou 15000 a 40000 (1940)

Localidades	1801-1864	1864-1890	1890-1911	1911-1940
Braga	0,67	0,82	0,35	1,18
Coimbra	-0,44	1,34	1,11	3,15
Setúbal	-0,46	1,56	3,81	1,53
Covilhã		4,36	-0,54	1,81
Évora		1,28	0,96	1,97
Póvoa de Varzim		0,89	0,03	
Elvas		1,06		
Olhão			1,05	
Faro				3,32
Matosinhos				5,73
Barreiro				5,12
V. Nova de Gaia				27,07
Sector urbano	0,91	2,35	2,27	2,56
Cidades com 10000-40000 habs.	-0,05	6,55	0,89	8,94

O significado desta conclusão é importante para uma apreciação de conjunto das características do crescimento urbano em Portugal durante este período e dos seus reflexos na hierarquia urbana. Citou-se há pouco Eldridge Tisdale para lembrar que o crescimento urbano pode ser objecto de dois movimentos, nem sempre contemporâneos, nem com um impacto idêntico na elevação do nível de urbanização¹⁰⁶: um, seria o resultado do aumento da população residente nas cidades,

individualmente consideradas; outro, decorreria da multiplicação do número de centros urbanos. O que aconteceu até 1911 na quase totalidade das cidades de média dimensão não foi uma modalidade de crescimento baseada na primeira possibilidade enunciada por Tisdale. A população destes centros urbanos que já tinham alcançado os 10000 habitantes em 1801 chegou a diminuir nas conjunturas mais negativas, ou quando muito estava a crescer a um ritmo que não se afastava do que caracterizava a população portuguesa no seu conjunto. Foi o segundo movimento, a multiplicação dos centros urbanos que alcançaram a classe dos 10000 aos 40000 habitantes, que permite explicar os números favoráveis a este patamar do sistema urbano evidenciados entre 1864 e 1890. Todavia, se os reflexos positivos podiam ser patenteados por métodos de análise que tomavam esta classe de centros urbanos no seu conjunto, a abordagem do escalonamento urbano evidenciou a incapacidade destas cidades em acompanharem os ritmos de crescimento quer de Lisboa quer do Porto. Nesta dupla vertente da análise dos centros urbanos de média dimensão se pode explicar aquilo que surgia como uma contradição: as cidades médias reforçavam como grupo o seu peso relativo no sistema urbano, tinham um elevado quociente de urbanização entre 1864 e 1890, mas perdiam terreno quando olhadas através da silhueta da distribuição dos centros urbanos quanto à sua dimensão e ordem.

No período que medeia entre 1911 e 1940, em que o limiar foi aumentado para os 15000 habitantes, a situação já é diversa. Com excepção de Braga – que continua um processo de modesto crescimento demográfico que a vai fazer cair de terceira para quinta maior cidade entre 1890 e 1940 – todos os restantes centros urbanos que já estavam nesta classe, e que aí se mantiveram após 1911, vão crescer pelo menos mais 50% do que a média nacional. Complementarmente novos centros

(cont. da página anterior)

¹⁰⁶ Citação apresentada já na nota 83.

urbanos vêm integrar o grupo das cidades que atingiram os 10000 habitantes. Trata-se de aglomerados que tinham assistido a um rápido crescimento da sua população: centros industriais, também com uma posição favorecida na rede transportadora da primeira metade do século XX, como Matosinhos, Vila Nova de Gaia ou Barreiro.

A macrocefalia de Lisboa, amiúde assinalada, pode então ser inserida numa análise da rede urbana portuguesa que complexifica a sua posição primacial e que de alguma forma desdramatiza uma evolução inelutável para a excessiva concentração de população na capital¹⁰⁷. O escalonamento urbano de 1801 parece representar o momento terminal de uma evolução do crescimento e estruturação das cidades portuguesas do continente ao longo dos três séculos anteriores. É o momento em que a posição primacial de Lisboa em relação a todos os outros centros urbanos nacionais é mais intensa, expressando-se num valor de inclinação da recta de regressão do escalonamento urbano superior a -1. O fortalecimento da posição de Lisboa como maior cidade e com uma relação primacial com o sistema urbano foi fruto dos factores de crescimento que Paul Bairoch identificou para caracterizar a expansão das maiores cidades durante este período: o reforço do poder e da actividade executiva do Estado ou a expansão do comércio internacional. Esta junção dos dois factores que alimentaram o crescimento urbano entre os séculos XVI e o século XVIII e que explicam o crescimento de Londres ou de Amesterdão, de Paris ou de Madrid, foi particularmente multiplicadora no caso de Lisboa, cabeça de um pequeno reino, mas inserida numa ampla teia de relações comerciais de horizonte atlântico. Mesmo que a sua função integradora das trocas de homens ou de bens no território metropolitano fosse mais débil do que a sua dimensão atribuiria a uma posição de lugar central – e como tal estivesse destituída dos efeitos geradores de prosperidade que Wrigley

¹⁰⁷ V. M. Ferreira (*ob. cit.*) e Luís Baptista (*art. cit.*) apresentam uma visão diferente do que foi o crescimento demográfico de Lisboa durante este período, acentuando muito mais a concentração de população na capital como característica de todo o período.

em artigo clássico atribuiu a Londres pela mesma época¹⁰⁸, a rede atlântica de tráficos, a sua centralidade no fluxo de rendas e o peso da capitalidade geravam uma enorme dimensão da sua população face ao resto da pirâmide urbana.

O período que medeia entre 1801 e 1940 é de alterações tendentes a um novo equilíbrio do sistema urbano que já se entrevê nesta última data, mas cuja estruturação só provavelmente estará consumada nos anos 60-80¹⁰⁹. Foram descortinadas várias dessas alterações: crescimento do Porto, fraco acréscimo da população das cidades intermédias, que se repercutiram nas estatísticas e na forma das distribuições entre 1864 e 1911 (acrécimo da concavidade na zona inferior à segunda cidade, redução do declive da recta da regressão). É também um período de mais intensa substituição de centros urbanos entre os que ocupavam os primeiros lugares na rede urbana portuguesa. O cálculo de coeficientes de correlação de Spearman entre a ordem ocupada pelos centros urbanos que nos diferentes momentos entre 1801 e 1940 estiveram nos 15 primeiros lugares destaca as mais fracas correlações existentes entre 1801 e os outros quatro anos, enquanto existe uma maior homogeneidade nos coeficientes de correlação ordinal entre os restantes anos (Quadro

¹⁰⁸ E. A. Wrigley, «A Simple Model of London's Importance in Changing English Society and Economy», *Past and Present*, 1967, mais tarde reproduzido em P. Abrams e E. A. Wrigley (eds.), *Towns in Societies. Essays in Economic History and Historical Sociology*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1978, pp. 215-243. O artigo clássico de contraposição entre cidades parasitas e cidades geradoras de riqueza é de B. F. Hoselitz, «Generative and Parasitic Cities», *Economic Development and Cultural Change*, 1954-1955, 3, pp. 278-294. Uma análise simétrica da de Wrigley sobre os efeitos das metrópoles na economia dos países a que pertencem é constituída pelo livro de D. Ringrose sobre Madrid (D. Ringrose, *Madrid y la economía española, 1560-1850*, Madrid, Alianza, 1985).

¹⁰⁹ Teresa Salgueiro observou as distribuições do escalonamento urbano entre 1527 e 1981, embora sem desenvolver uma análise estatística das suas características e com diferenças na distribuição para o ano de 1801, decorrentes da estimativa que efectuei sobre a população aglomerada. Na única estatística que apresenta assinala que o coeficiente de determinação em 1801 era de 0,95, o que traduz um elevado ajustamento da distribuição das cidades à recta de regressão, revelador de uma hierarquização que não era visível nos anos que aqui tratei. Por outro lado, a distribuição das cidades para 1981 que apresenta na fig. 2.7 (T. Salgueiro, *ob. cit.*, p. 78) sugere um declive da recta de regressão muito mais próximo de -1.

10). Entre 1801 e 1940, seis dos centros urbanos que ocupavam os quinze primeiros lugares foram substituídos por outros.

Quadro 10: Coeficientes de correlação Spearman entre a ordem dos 15 maiores centros urbanos em diferentes anos

Anos	1801	1864	1890	1911
1864	0,705			
1890	*0,651	0,947		
1911	**0,460	0,845	0,879	
1940	***0,565	0,814	0,851	0,809

Notas: Níveis de significância inferiores a 0,001, com excepção de * (0,003), ** (0,048) e *** (0,013)

Jorge Gaspar destacou a grande inércia da rede urbana portuguesa¹¹⁰. Esta é uma conclusão insofismável quando se olha para a distribuição das cidades pelo território ou para as localidades que ocupam os primeiros lugares quanto à população residente. No entanto, mudanças existem, adaptações efectuem-se, cuja relevância importa destacar. O período decorrido entre 1801 e 1940 parece ser exemplo dessas adaptações a diferentes circunstâncias de crescimento demográfico e mobilidade da população, de alterações nas redes de tráfico internacional, nos sistemas de transporte ou na distribuição das actividades económicas.

Destaque-se, em primeiro lugar, o forte impacto do período conturbado da primeira metade do século XIX na capacidade de crescimento da capital. As principais razões foram já esboçadas na secção anterior. Apenas duas notas finais quanto a este ponto. Uma, para assinalar que, do ponto de vista demográfico, as dificuldades continuam ainda ao longo dos anos 50 do século passado¹¹¹. Outra, para acentuar a

¹¹⁰ J. Gaspar, *ob. cit.*, p. 104-105.

¹¹¹ O estudo desenvolvido por Teresa Rodrigues sobre a evolução da mortalidade em Lisboa destaca as dificuldades ainda existentes ao longo da década de 50 do século (*continua na pág. seguinte*)

conclusão que Maria de Fátima Bonifácio adiantara sobre o impacto diferencial em Lisboa e Porto da conjuntura de crise das décadas iniciais do século passado, marcada pela quebra dos laços coloniais com o Brasil. Se o crescimento demográfico de Lisboa testemunha alguma coisa é o de uma cidade fortemente marcada pela recessão e pela quebra de oportunidades que exercessem uma força de atracção sobre os emigrantes necessários ao acréscimo da sua população.

Um segundo factor vai ser responsável pelos contornos da urbanização em Portugal, tendo efeitos ainda difíceis de avaliar na forma assumida pela hierarquia urbana. Trata-se da forte emigração, particularmente vincada a partir dos anos 90 do século XIX e dificultando a capacidade de crescimento da rede urbana portuguesa, sobretudo dos centros de média dimensão, num país em que a *step-wise migration* seria, porventura, fraca.

Em terceiro lugar, a construção da rede ferroviária na segunda metade do século XIX, favorecendo a centralidade da capital, teria influenciado a distribuição da população pela rede urbana, auxiliando particularmente a recuperação demográfica de Lisboa. Recorde-se que, com excepção da linha do Oeste e das linhas suburbanas de Sintra e Cascais, em 1864 estavam construídas as linhas de caminhos de ferro que saem da capital¹¹². Para além de centro do poder político, maior cidade portuguesa e principal porto, o projecto claramente assumido pelos governos da época de colocar Lisboa como o porto por excelência da Península Ibérica, ajuda a compreender esta precocidade relativa nas iniciativas ferroviárias em Lisboa. A rede de transporte marítimo, especialmente o de longo curso – onde a capital já tinha uma importância

(cont. da página anterior)

passado na demografia da capital (T. Rodrigues, *Viver e morrer...*, ob. cit., pp. 245-286). Mesmo nas décadas que se seguem – embora sem os níveis de mortalidade evidenciados antes – Lisboa continua a ser afectada por crises de sobremortalidade.

¹¹² O mapa da figura 9 do estudo de Maria Fernanda Alegria já citado evidencia esta precocidade na construção das ligações ferroviárias a Lisboa (Maria Fernanda Alegria, ob. cit., p. 113).

superior à de qualquer outro porto em meados do século XIX –, assistiu a uma esmagadora concentração do tráfego na cidade, com maior destaque no período que medeia entre 1877-1891¹¹³. O tráfego de cabotagem acentua também a sua concentração na capital a partir da segunda metade do século XIX, mas aqui o movimento não é tão intenso quanto o que se processou no longo curso¹¹⁴.

Por último, não se vislumbram eventuais reflexos na hierarquia urbana de alterações na distribuição administrativa do poder. As reformas administrativas que se sucederam ao longo do liberalismo português, a criação dos distritos, com as respectivas capitais, não se traduziram numa modificação da hierarquia urbana, ao contrário do que é defendido por Jorge Gaspar e Chris Jensen-Butler, que assumem que neles se baseou o novo sistema urbano após 1836, pois «as capitais de distrito receberam importantes funções administrativas, formando a base para o planeamento das redes de infra-estruturas»¹¹⁵.

Não creio que se possa confirmar esta conclusão quando se analisam as informações sobre o crescimento da população urbana ao longo do século XIX e o seu reflexo na hierarquização do sistema urbano. As cidades que se tornam capitais de distrito não parecem trazer daí qualquer importante função de centralidade que lhes permita drenar mais população do que outros centros urbanos. Em termos agregados, a evolução dos centros urbanos entre 1801 e 1911 foi claramente desfavorável às 15 capitais de distrito resultantes da carta de lei de 25 de

¹¹³ As informações são uma vez mais provenientes do livro que Maria Fernanda Alegria dedicou ao estudo dos transportes (*ob. cit.*, pp. 184-185, com particular realce para a representação do ordenamento dos diferentes portos quanto à sua dimensão na fig. 30, p. 185).

¹¹⁴ *Idem*, principalmente, a figura 26 (p. 179), onde os dados são representados através do rank-size dos portos do continente, mas também as pp. 180-181. A síntese sobre este movimento de concentração do movimento portuário pode ser encontrado nas pp. 203–205.

¹¹⁵ Jorge Gaspar e Chris Jensen-Butler, «Social, Economic and Cultural Transformations in the Portuguese Urban System», *International Journal of Urban and Regional Research*, 1992, 16, 3, p. 445.

Abril de 1835, que pôs fim à divisão administrativa de Mouzinho da Silveira e substituiu as províncias por distritos¹¹⁶. Alguns dos mais espectaculares exemplos de crescimento demográfico são protagonizados por cidades que não eram capitais de distrito, como os casos de Setúbal (apenas se tornou capital do distrito com o mesmo nome a partir de 1926) ou Covilhã, com um forte acréscimo dos seus habitantes entre 1864 e 1890. As capitais de distrito cresceram 51% ao longo destes 110 anos, contra os 95% atingidos pelos outros centros urbanos que no início do século XX tinham alcançado os 5000 habitantes, com excepção de Lisboa e Porto¹¹⁷. Capitais de distrito como Aveiro, Portalegre ou Vila Real têm um processo de crescimento que se destaca – particularmente a primeira – mas constituem excepções ao fraco aumento do número de habitantes nas localidades que se tornam sedes distritais a partir de 1835, algumas das quais tardam em atingir o limiar dos 5000 residentes¹¹⁸. As repercussões na hierarquia do sistema urbano são também pouco positivas. Em 15 capitais de distrito (mais uma vez exceptuando os casos de Lisboa e do Porto), 10 pioraram a sua posição no escalonamento dos centros urbanos entre 1801 e 1911, 1 manteve o lugar que ocupava e apenas 4 melhoraram a sua classificação. Entre estas destaca-se uma vez mais o caso de Aveiro, que passou da 26ª para a 15ª posição¹¹⁹. É, porém, duvidoso que esse aumento do peso demográfico de Aveiro se deva sobretudo à concentração de funções administrativas.

¹¹⁶ António Pedro Manique, *Mouzinho da Silveira: Liberalismo e administração pública*, Lisboa, Horizonte, 1989, p. 155. Foram criados 17 distritos administrativos, cujos contornos se mantêm praticamente idênticos até aos nossos dias, com excepção de duas alterações. Lisboa e Porto foram afastadas destes cálculos devido às suas características específicas que não foram modificadas pela nova arquitectura administrativa introduzida em 1836.

¹¹⁷ Lisboa aumentou 124% a sua população e o Porto atingiu uma taxa de variação de 349%.

¹¹⁸ Em 1911 Leiria e Guarda ainda não tinham alcançado os 5000 habitantes, enquanto que outras capitais de distrito como Bragança, Castelo Branco, Santarém ou Vila Real apenas ultrapassavam este número em um ou dois milhares.

¹¹⁹ As outras capitais de distrito que melhoraram a sua classificação foram Évora (8º para 6º lugar), Faro (13º para 10º lugar) e Portalegre (20º para 16º lugar).

Dai que se possa concluir que ao longo do século XIX o sistema urbano português tenha sido praticamente insensível aos efeitos da reforma administrativa liberal na redistribuição territorial do poder, ao contrário do que sucedera em França após a modificação napoleónica do mosaico administrativo, em que a criação dos *départements* e a redistribuição do poder administrativo que se sucedeu, possibilitou que as cidades médias de província assumissem uma maior importância no sistema urbano¹²⁰. Em Portugal era evidente a dificuldade na afirmação de cidades provinciais com uma forte capacidade de polarização das correntes migratórias ao longo do Antigo Regime. O perfil da distribuição das cidades por ordem e dimensão da sua população em 1801 expressa esta ausência de capitais provinciais, com excepção da cidade do Porto. A evolução oitocentista não vai modificar esta situação. Aumenta o número de cidades de média dimensão (entre 10000 e 40000 habitantes) durante o período que medeia entre 1864 e 1890, mas sem concentração de população nos centros urbanos que já faziam parte desta classe¹²¹. O traçado côncavo-convexo assumido pela distribuição *rank-size* a partir de 1864 é um sinal desta incapacidade de polarização das correntes migratórias por parte de importantes centros urbanos com a excepção de Lisboa e do Porto. Não é este o momento para discutir aprofundadamente esta questão, mas uma reforma administrativa cujas unidades intermédias eram, porventura, demasiado limitadas simultaneamente nos domínios do território que abrangiam e das competências de que dispunham,

¹²⁰ B. Lepetit, *ob. cit.*, pp. 188-192 e igualmente cap. VI. Também B. Lepetit, «Patterns of Settlement and Political Changes: The French Revolution and the National Urban Hierarchy», in A. van der Woude et al. (eds.), *Urbanization in History: A Process of Dynamic Interactions*, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 74-83.

¹²¹ Por outro lado, das quatro novas entradas apenas uma (Évora, que tinha passado de cerca de 9600 para quase 14000 habitantes entre 1864 e 1890) era uma capital de distrito, o que mais uma vez destaca a pouca plausibilidade da tese de Jorge Gaspar e Chris Jensen-Butler há pouco apresentada.

difficilmente poderia transformar a organização do poder arregional que tinha sido característica do Antigo Regime¹²².

¹²² Sobre a inexistência duma dimensão regional na estruturação administrativa de Antigo Regime veja-se Joaquim Romero de Magalhães, «As estruturas sociais de enquadramento da economia portuguesa do Antigo Regime: os concelhos», *Notas Económicas*, 1994, 4; e Nuno Monteiro, «O central, o local e o inexistente regional», in César de Oliveira (dir.), *História dos municípios e do poder local*, Lisboa, Círculo dos Leitores, 1996, p. 79 e segs.

3. O crescimento da população e a expansão física de Lisboa

O aumento da população da cidade reflectiu-se de forma diferenciada no espaço. A observação do modo como cresceram as freguesias de Lisboa (as unidades elementares de registo da população nos censos) permite seguir a evolução do impacto do crescimento demográfico no espaço urbano, tentando descortinar a forma como modelou a morfologia da cidade e privilegiou certos espaços em detrimento de outros. Torna-se igualmente um meio privilegiado para detectar os contornos espaciais dos desenvolvimentos urbanísticos entre meados do século passado e o fim da terceira década do século XX.

Três notas metodológicas antes de se passar à análise da relação entre crescimento da população e a expansão de certas zonas da cidade. A primeira serve para chamar a atenção para o período aqui analisado. De parte ficaram os prolongamentos temporalmente a montante e a jusante, para se concentrarem os esforços no período mais estreitamente relacionado com o tema deste estudo. Para além desta justificação, as características da evolução demográfica da capital entre 1801 e 1864 fazem deste período uma época menos interessante para observar os reflexos do crescimento demográfico na fisionomia da cidade. Pelo contrário, o último terço do século XIX surge com o interesse adicional de se reiniciar o aumento da população, superando os níveis com que tinha principiado o século.

Entre os sete censos existentes para o período que medeia entre 1864 e 1930¹²³ foram considerados quatro momentos: 1864, 1890, 1911 e 1930. Serão as alterações observadas no impacto do crescimento da população sobre a evolução das freguesias da cidade entre cada um destes anos que guiarão a análise, cartografando-se as alterações populacionais e comparando-as com informações sobre intervenções urbanísticas nos diferentes pontos da cidade¹²⁴.

Uma última observação sobre a metodologia utilizada para medir o modo como o acréscimo da população se fez sentir no espaço urbano. Vários estudos realizados sobre Lisboa têm apresentado as taxas de variação da população de cada freguesia ao longo de cada período analisado como uma medida desta territorialização do crescimento da cidade¹²⁵. Porém, as taxas de variação da população das freguesias,

¹²³ Foi neste caso excluído o censo de 1925 que apenas diz respeito às cidades de Lisboa e do Porto.

¹²⁴ As fontes utilizadas para caracterizar de forma genérica as intervenções urbanísticas foram as seguintes: as informações prestadas pelas licenças camarárias para edificação, que têm a localização dos projectos de obras licenciados; as actas das vereações para o período entre 1860 e 1930, em que são apresentadas diferentes intervenções urbanísticas efectuadas pelo município (regularização e construção de ruas, pedidos de moradores para intervenções do município, por exemplo), documentação da repartição técnica e da Comissão de Melhoramentos da Cidade de Lisboa sobre os mesmos temas. Foram igualmente úteis indicações prestadas por Luís Pastor de Macedo, *Lisboa de Lés-a-Lés*, vols. I-III, Lisboa, vários anos.

¹²⁵ Maria Armada Barros («O desenvolvimento de Lisboa de 1890 a 1940». *Revista Municipal*, 1956 (71), pp. 26-37) foi quem primeiro utilizou a taxa de variação das freguesias de Lisboa como um meio de aceder à forma como o crescimento demográfico se tinha repercutido no espaço urbano. Vítor Matias Ferreira (*ob. cit.*, pp. 94-99) recorre ao estudo anterior como eixo da sua análise, não introduzindo qualquer modificação na metodologia seguida. Raquel Soeiro Brito («Lisboa, esboço geográfico», *Boletim Cultural*, 1976, nº 82, Lisboa, JDL, pp. 88 e segs.) e Teresa Barata Salgueiro (*A cidade em Portugal*, Lisboa, Afrontamento, 1992, p. 91) seguem também a mesma metodologia, embora neste último caso, por se referir ao período posterior a 1960, os efeitos de distorção relativamente ao peso efectivo de cada freguesia no crescimento de Lisboa não sejam tão importantes. Mais recentemente Teresa Rodrigues (*Nascer e morrer na Lisboa oitocentista*, pp. 50-55 e 66-72, retomado no artigo «Um espaço urbano em expansão...», *Penélope*, 1994), embora não referindo o estudo pioneiro de Barros, segue a mesma metodologia, complexificando porém a análise ao fazer introduzir dois outros indicadores: a evolução da densidade da população por freguesia e um índice de concentração da população nos fogos. No entanto, o intuito de também analisar a sobreocupação residencial presente em qualquer das duas medidas está seriamente prejudicado pela natureza das informações utilizadas. Seria a área residencial ocupada (expressa em m² ou mesmo em divisões da casa) o indicador que poderia fornecer informações inequívocas. A densidade de povoamento é sobretudo um sinal do avanço da urbanização para as freguesias mais amplas da periferia da cidade e
(continua na pág. seguinte)

porque medidas relativamente à sua população inicial, sobrevalorizam o crescimento das freguesias que partem de níveis diminutos, mas cujo aumento da população pode ter um peso reduzido no crescimento global da cidade¹²⁶. Também a possibilidade de recurso aos números índice por freguesia para retratar o acréscimo da população no espaço urbano – a exemplo do que é proposto por Maurice Halbwachs¹²⁷ – não soluciona o problema. Foi utilizada uma forma simples de medir o modo como o crescimento populacional se repercutiu no espaço da cidade. Para tal calculou-se o peso detido por cada freguesia no crescimento demográfico da cidade entre cada período analisado¹²⁸.

(cont. da página anterior)

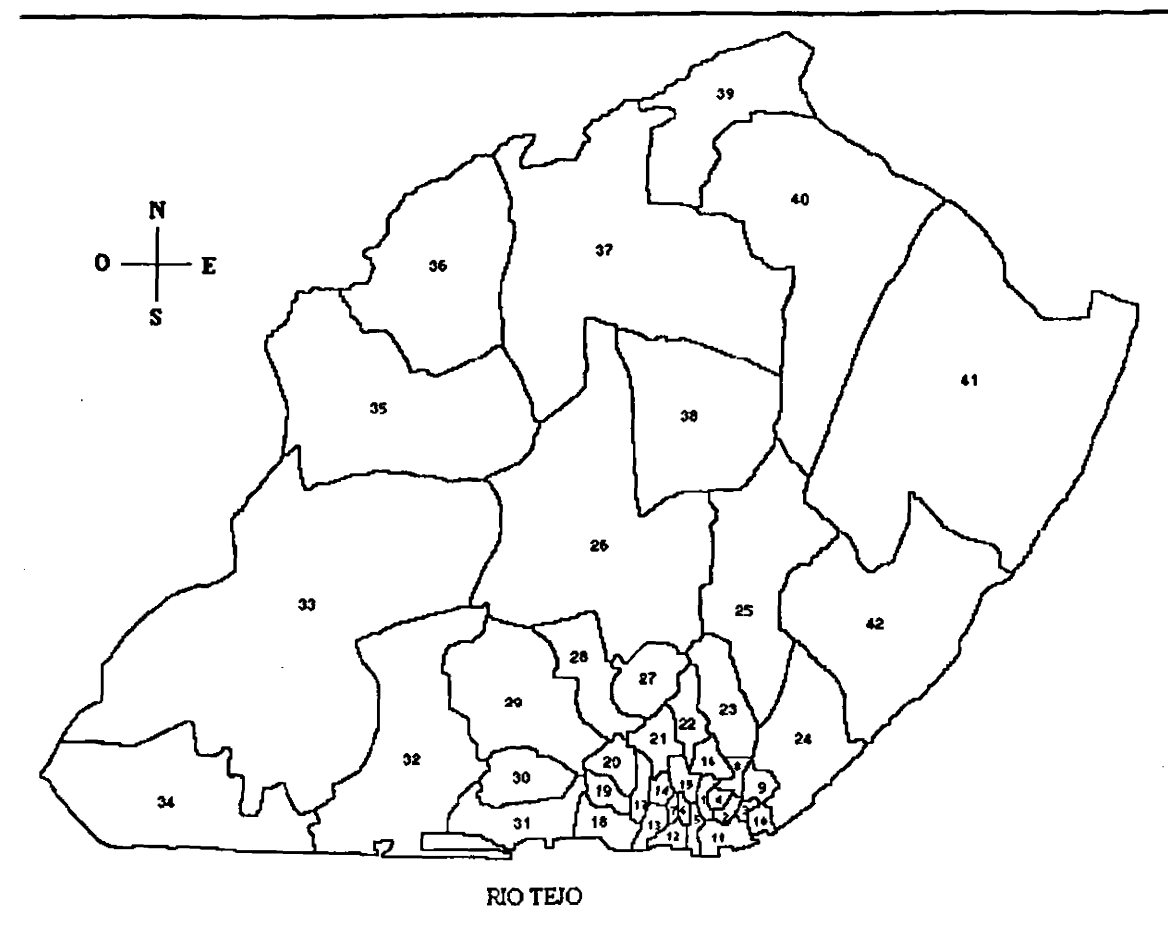
de diferentes formas de estruturação da ocupação do espaço e não um indicador da sobre-ocupação residencial. Da mesma forma, a relação entre crescimento da população e aumento dos fogos entre dois momentos censitários também, infelizmente, não dá uma imagem da sobrelotação residencial, como aliás pode ser observado pela leitura do quadro 15 do artigo de Teresa Rodrigues atrás citado.

¹²⁶ Um exemplo permite ilustrar este ponto. Considere-se a freguesia do Campo Grande. A sua taxa de variação entre 1864 e 1930 é de 506%, uma das mais altas entre as freguesias da cidade de Lisboa. Tal explica-se porque a sua população passou de 1347 para 8166 habitantes. Em contrapartida, a população da freguesia de Santa Isabel apenas cresceu 347% entre as duas datas ao passar de 13173 para 58910 habitantes. No entanto, esta freguesia foi responsável pelo segundo maior contributo para o crescimento da cidade de Lisboa durante este período, ao aumentar a sua população em mais de 45000 habitantes, contra os menos de 7000 observados no Campo Grande.

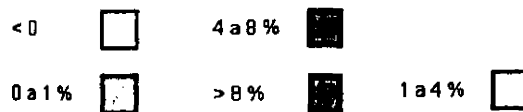
¹²⁷ Maurice Halbwachs, *Les expropriations et les prix des terrains à Paris, 1860-1890*. Paris: Publications de la Société Nouvelle de Librairie et d'Édition, 1909, pp. 88-94.

¹²⁸ Foi utilizada a seguinte expressão algébrica para medir o contributo de cada freguesia: $(PF_n - PF_1) / (PT_n - PT_1) \times 100$ em que *PF* representam os valores da população da freguesia em análise, *PT* a população total de Lisboa, *n* a referência do ano terminal do período analisado e 1 o ano inicial.

Mapa 1: Mapa das freguesias da cidade de Lisboa

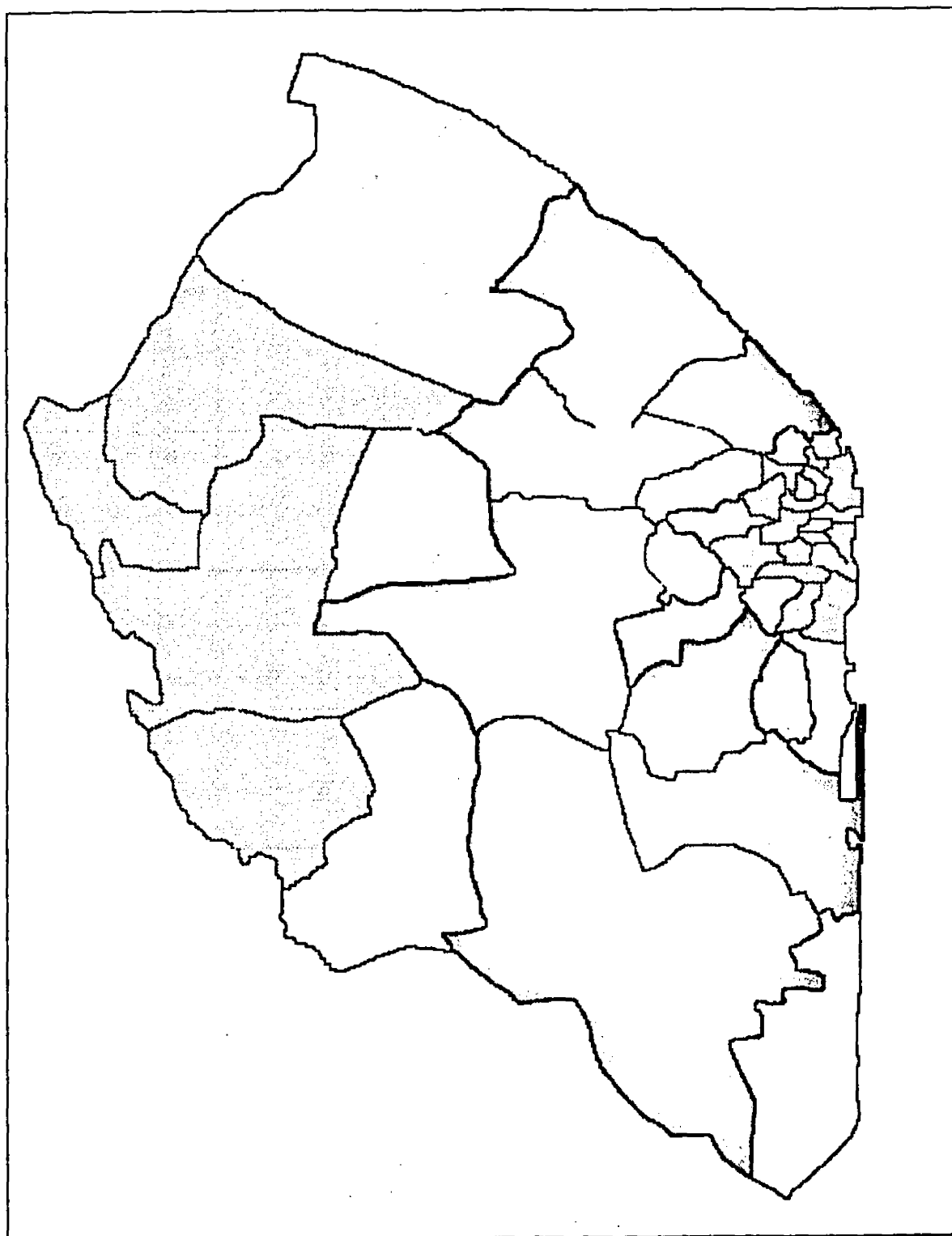


LEGENDA

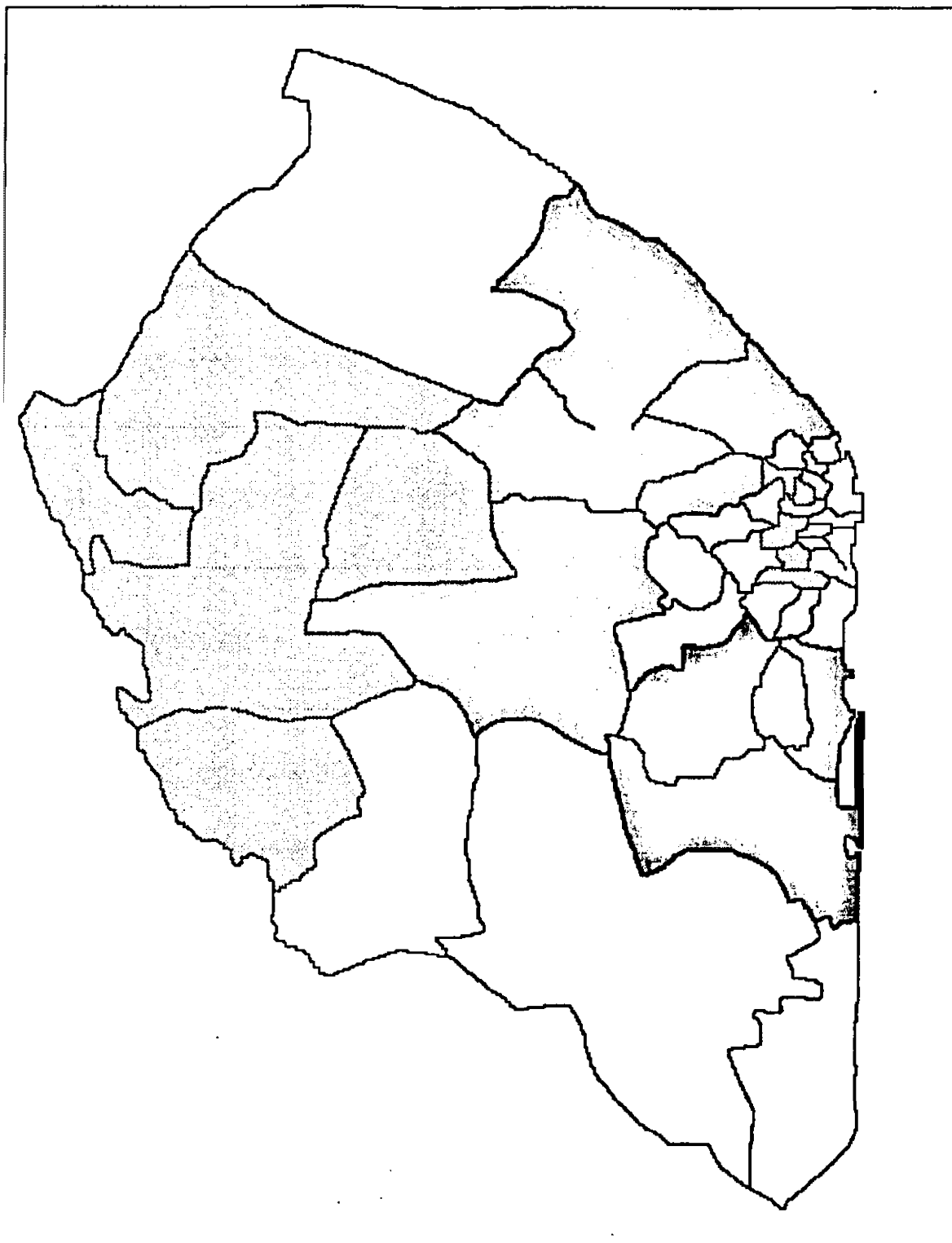


Nº	Freguesias	Nº	Freguesias
23	Anjos	33	Ajuda
24	Santa Engrácia	34	Belém
25	S. Jorge de Arroios	35	Benfica
26	S. Sebastião da Pedreira	36	Carnide
27	Coração de Jesus	37	Lumiar
28	S. Mamede	38	Campo Grande
29	Santa Isabel	39	Ameixoeira
30	Lapa	40	Charneca
31	Santos	41	Olivais
32	S. Pedro de Alcântara	42	S. Bartolomeu Beato

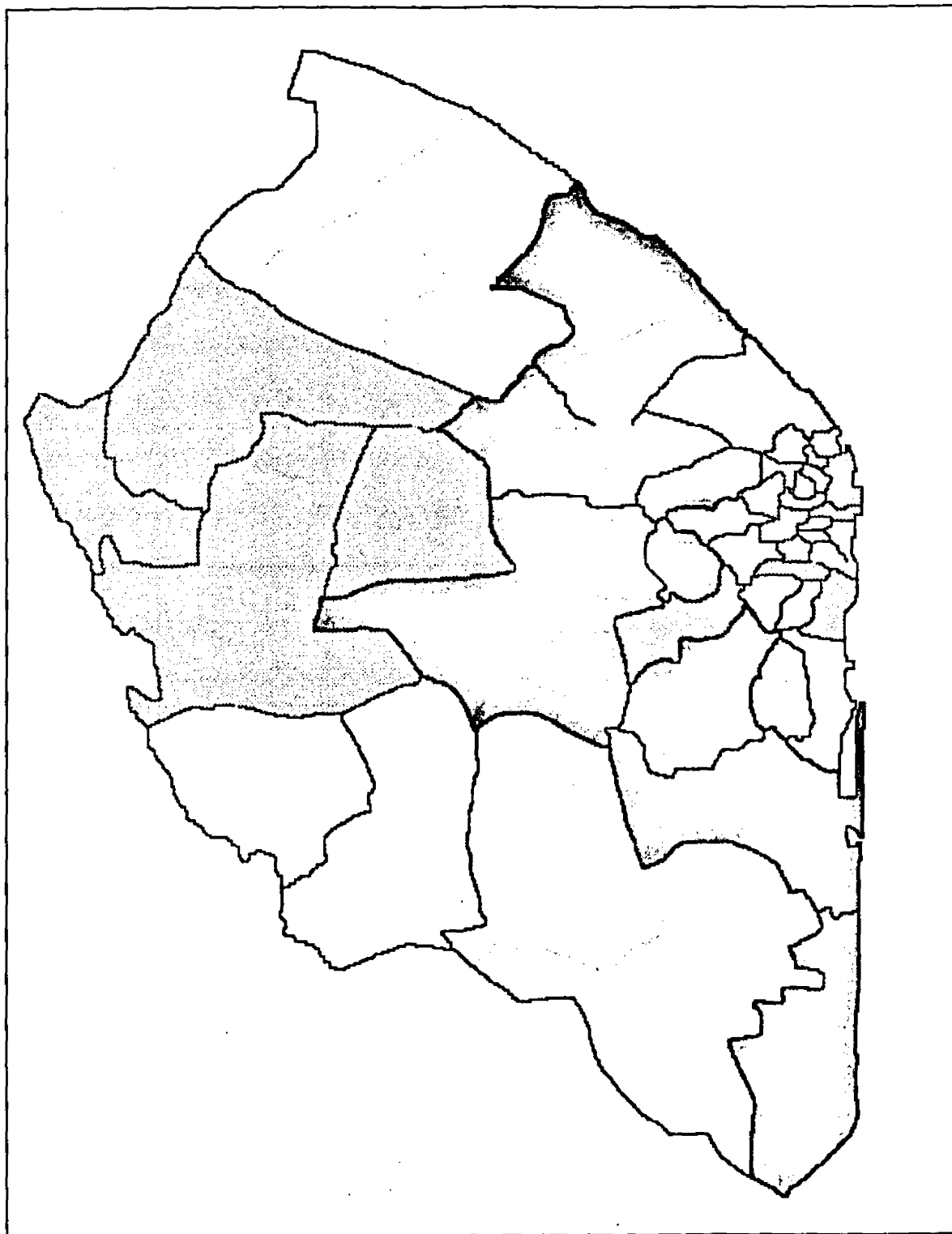
Mapa 2: Variação da população de Lisboa por freguesia (1864-1890)



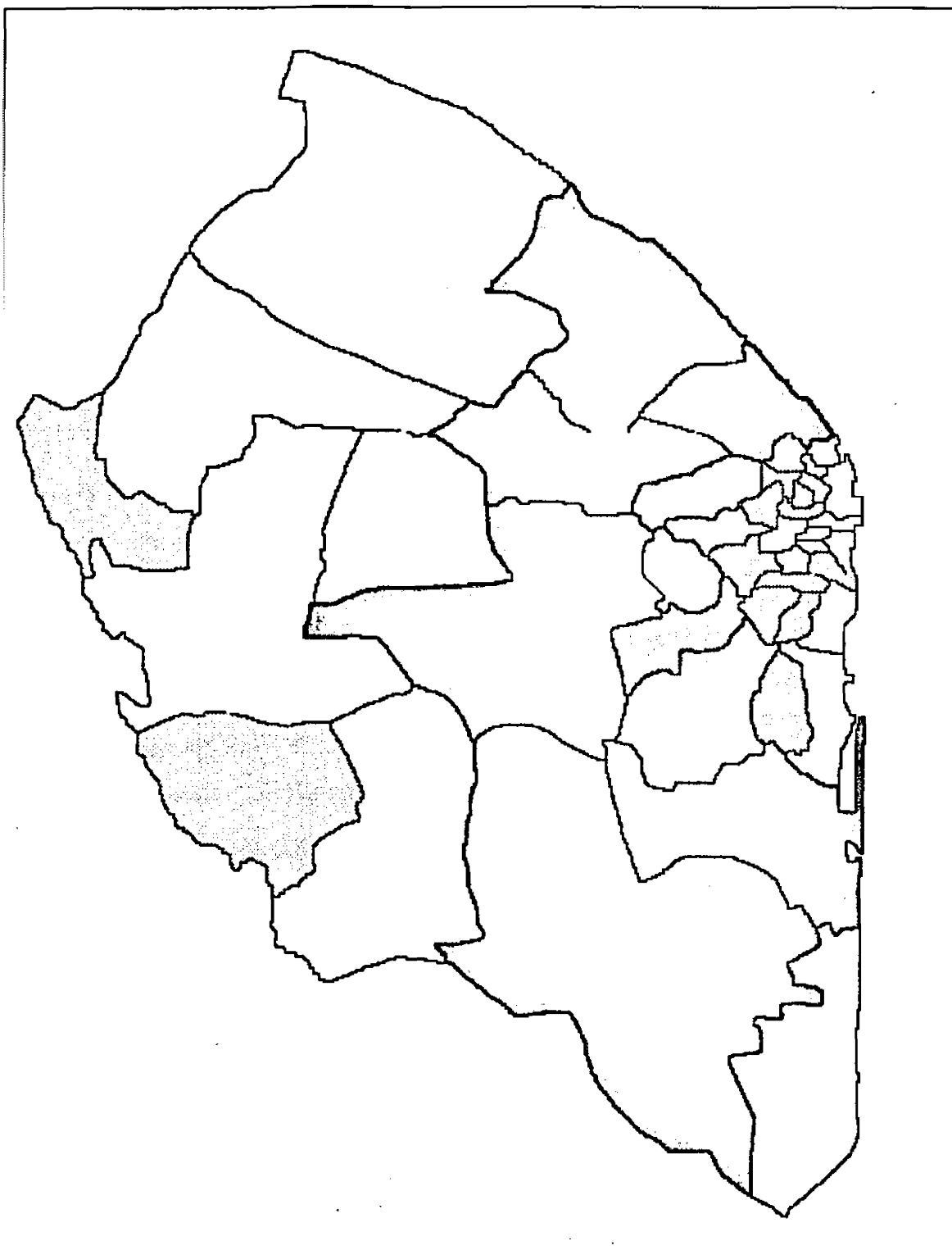
Mapa 3: Variação da população de Lisboa por freguesia (1890-1911)



Mapa 4: Variação da população de Lisboa por freguesia (1911-1930)



Mapa 5: Variação da população de Lisboa por freguesia (1864-1930)



Os resultados, apresentados cartograficamente nos Mapa 2 a Mapa 5¹²⁹, permitem comparar a configuração espacial do crescimento da cidade com os obtidos recorrendo às taxas de variação da população e que podem ser consultados nas obras atrás apresentadas. Embora os períodos sejam diversos, é possível detectar quão diferente pode ser a cartografia do crescimento da cidade de Lisboa¹³⁰.

O mapa que assinala a distribuição pelas freguesias da cidade do crescimento da população entre 1864 e 1930 (Mapa 2) reflecte importantes transformações da fisionomia da cidade, mais facilmente detectáveis se se tiverem em mente as representações cartográficas da cidade existentes para o século XIX. Ao longo dos dois primeiros terços do século passado, o crescimento físico de Lisboa pouco se tinha alterado. A comparação entre a *Carta Topographica de Lisboa e seus suburbios* (levantamento de Duarte José Fava) de 1807 e a Carta Topográfica de 1871¹³¹ realça que entre os dois momentos a cidade se tinha mantido

¹²⁹ Qualquer destes mapas apresenta a contribuição de cada freguesia (medida em percentagem) para o crescimento da cidade de Lisboa no período em análise. Os valores relativos a cada freguesia foram distribuídos por cinco grupos, respeitando os mesmos intervalos em cada mapa: valores negativos; baixa contribuição para o crescimento da cidade (entre 0 e 0,9% do aumento da população da capital); valores médios (entre 1 e 3,9%); valores elevados (entre 4 e 7,9%); valores muito elevados (iguais ou superiores a 8%).

¹³⁰ A identificação das freguesias da cidade de Lisboa, que formam as unidades territoriais de análise, foi feita no Mapa 1. Com excepção da criação da freguesia de Penha de França em 1918, não houve qualquer outra modificação desta unidade administrativa entre 1864 e 1930. Para manter a comparabilidade dos resultados ao longo dos anos analisados, o número de habitantes de Penha de França foi atribuído às freguesias de Santa Engrácia, São Jorge de Arroios e São Bartolomeu do Beato, de cujo território foram desanexadas porções para criar a nova freguesia. Por último, a elaboração do mapa das freguesias de Lisboa seguiu a «Planta completa da cidade até à linha-limite da sua circunvalação» (1909, por Caldeira Pires), já utilizada por Pedro Tavares de Almeida em «Comportamentos eleitorais em Lisboa, 1878-1910», *Análise Social*, 1985, 85, pp. 111-152, e complementada pelos mapas das freguesias de Lisboa que foram sucessivamente publicados com os óbitos por doenças contagiosas nas freguesias da cidade de Lisboa. Qualquer destas fontes era congruente entre si e pareceu mais credível do que as reconstituições a que procederam tanto T. Rodrigues (*ob. cit.*) como Oliveira Marques (*História da 1ª República Portuguesa. As estruturas de base*, Lisboa, Figueirinhas, s. d., pp. 24-26).

¹³¹ Ambos os mapas foram publicados por A. Vieira da Silva (*Plantas topográficas de Lisboa*, Lisboa, C.M.L., 1950) numa edição particularmente cuidada. Mais recentemente podem ser também encontrados no atlas de Lisboa, coordenado por Maria Calado (*Atlas* (continua na pág. seguinte)

praticamente idêntica, reflectindo a ausência de dinamismo demográfico já evidenciada no início deste capítulo¹³². Continuavam a manter-se os mesmos espaços vazios detectáveis nas zonas de ocupação mais intensa e contígua, historicamente anterior ao século XIX, e que coincidiam com algumas zonas ainda com uso agrícola ou com quintas e jardins anexos a conventos. As zonas de orientação do crescimento da cidade assinaladas nos levantamentos topográficos pombalinos que se sucederam ao terramoto de 1755 não foram ultrapassadas, nem sequer se podendo dizer que tenham sido totalmente esgotadas. A parte ocidental do Passeio Público tinha-se preenchido com alguns prédios. A área entre o Bairro Alto e o vale de São Benito (a noroeste da zona dos conventos de Jesus, das Carmelitas descalças ou dos Paulistas que interrompiam a contiguidade dos prédios) tinha continuado o crescimento já detectado na primeira metade do século XVIII. O mesmo se poderia aplicar à zona da Lapa-Estrela, cujos contornos traçados nos planos de reconstrução após o terramoto também não se encontram superados no início do último terço do século XIX¹³³. Mesmo a zona emblemática da intervenção urbanística pombalina continua a arrastar as obras de reconstrução até ao final da primeira metade do século XIX, momento em que se concluirá o Rossio ou o torreão ocidental da Praça do Comércio¹³⁴.

Para lá da zona ribeirinha, densamente ocupada, processava-se uma urbanização difusa, capilar, ao longo de caminhos sinuosos e das vias de saída de Lisboa, por entre a complicada orografia do território

(cont. da página anterior)

de Lisboa. *A cidade no espaço e no tempo*. Lisboa, Contexto, 1993), mas sem a qualidade do tratamento cartográfico evidenciado na primeira edição.

¹³² Outras cartas do mesmo período dão-nos uma visão semelhante. Vejam-se as plantas de Lisboa em 1833 e 1857 publicadas no Atlas de Lisboa já citado (pp. 82-83 e 88-89).

¹³³ A *Planta topographica da cidade de Lisboa*, publicada por Vieira da Silva e atribuída ao terceiro quartel do século XVIII, possibilita esta comparação com as áreas de expansão e reconstrução da cidade de Lisboa, marcadas a tinta amarela nesta carta. A urbanização em torno do jardim das Amoreiras não teve inclusivamente o desenvolvimento que se entrevê nos projectos que esta carta assinala.

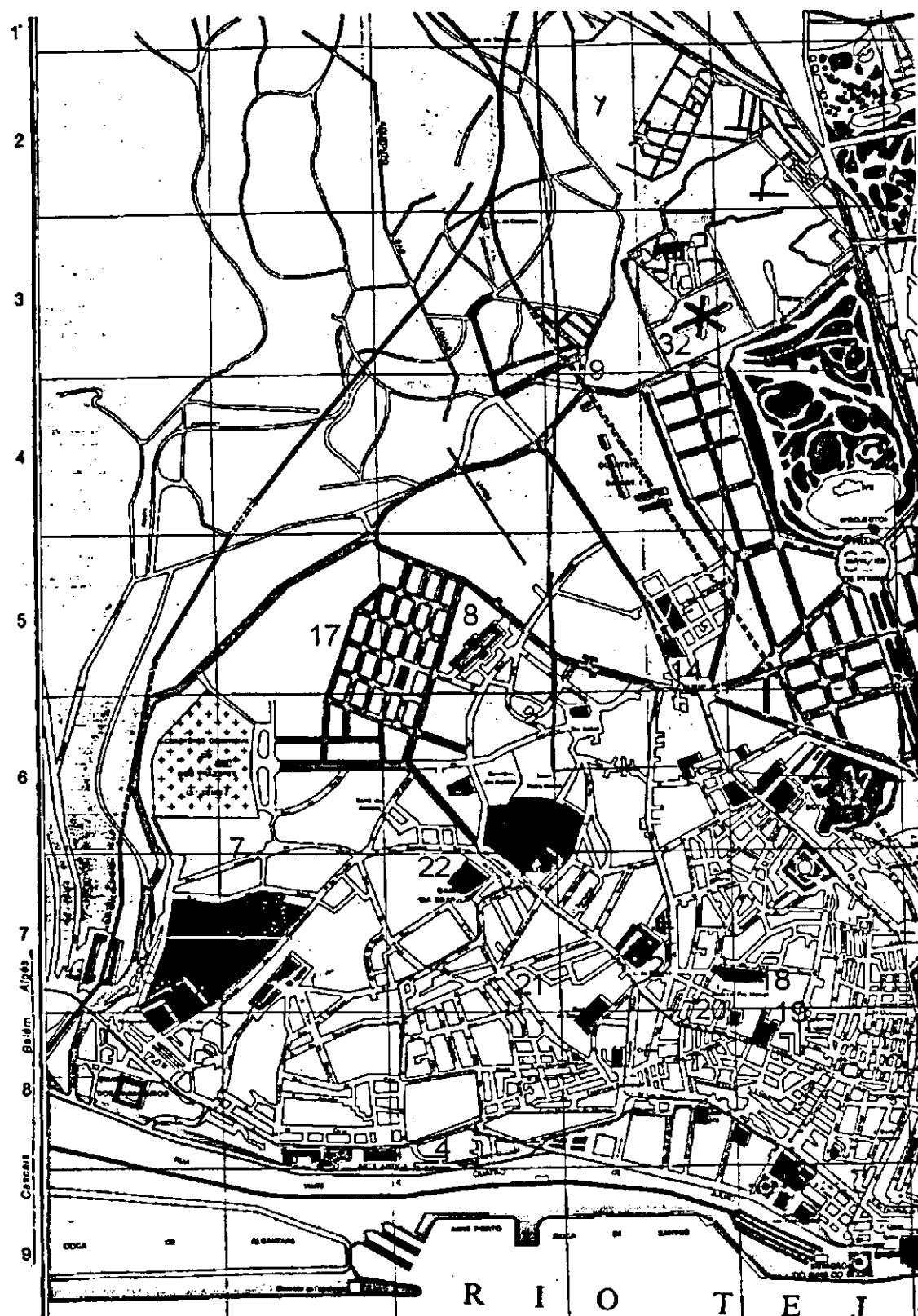
ocupado pela cidade. A zona ribeirinha que se prolonga compactamente para Norte corre entre Santos e o Cais dos Soldados. Correspondia, afinal, à delimitação da cidade feita após o terramoto de 1755 no sentido de planear a organização urbanística, proibindo a construção enquanto não estivesse realizado o inventário das destruições e traçados os planos de reconstrução para cada bairro¹³⁵. Quando estava em causa a regularização da malha urbana eram estes os limites que contavam em meados do século XVIII. No lado ocidental, após a freguesia de Santos e até ao rio de Alcântara, a correnteza de ruas ao longo do rio é acompanhada por alguma extensão para o interior, mas com um espaço muito entremeado de áreas vazias e zonas de quintas, marcando a fisionomia das freguesias da Lapa, Santa Isabel ou São Pedro de Alcântara. Este padrão volta a ser encontrado nos prolongamentos da zona ribeirinha de Belém até à Ajuda. A ocupação do espaço torna-se ainda mais difusa quando observada nas vias que se dirigem mais para o interior. A rua das Cavalariças do Infante, que sobe do Largo de Alcântara e que, continuando pela rua da Fonte Santa até ao Convento do Coração de Jesus, circunda áreas das freguesias de São Pedro de Alcântara, Santos e Lapa ainda escassamente urbanizadas, e que se caracterizam pelas casas e prédios que ladeiam estas vias, sem criar manchas compactas. Daí por estradas e caminhos semelhantes, como a Travessa dos Ladrões ou a Rua de São Luís, chegava-se ao quartel de Campo de Ourique, sempre com casas na margem destas ruas e estradas, mas deixando grandes áreas não ocupadas para lá das fachadas que as marginam. A subida até ao alto de Campolide, ainda mais para Norte, pela rua de São João dos Bemcasados, Arco de Carvalhão e Estrada de Campolide veria rarear ainda mais as casas, mesmo ao longo destas vias.

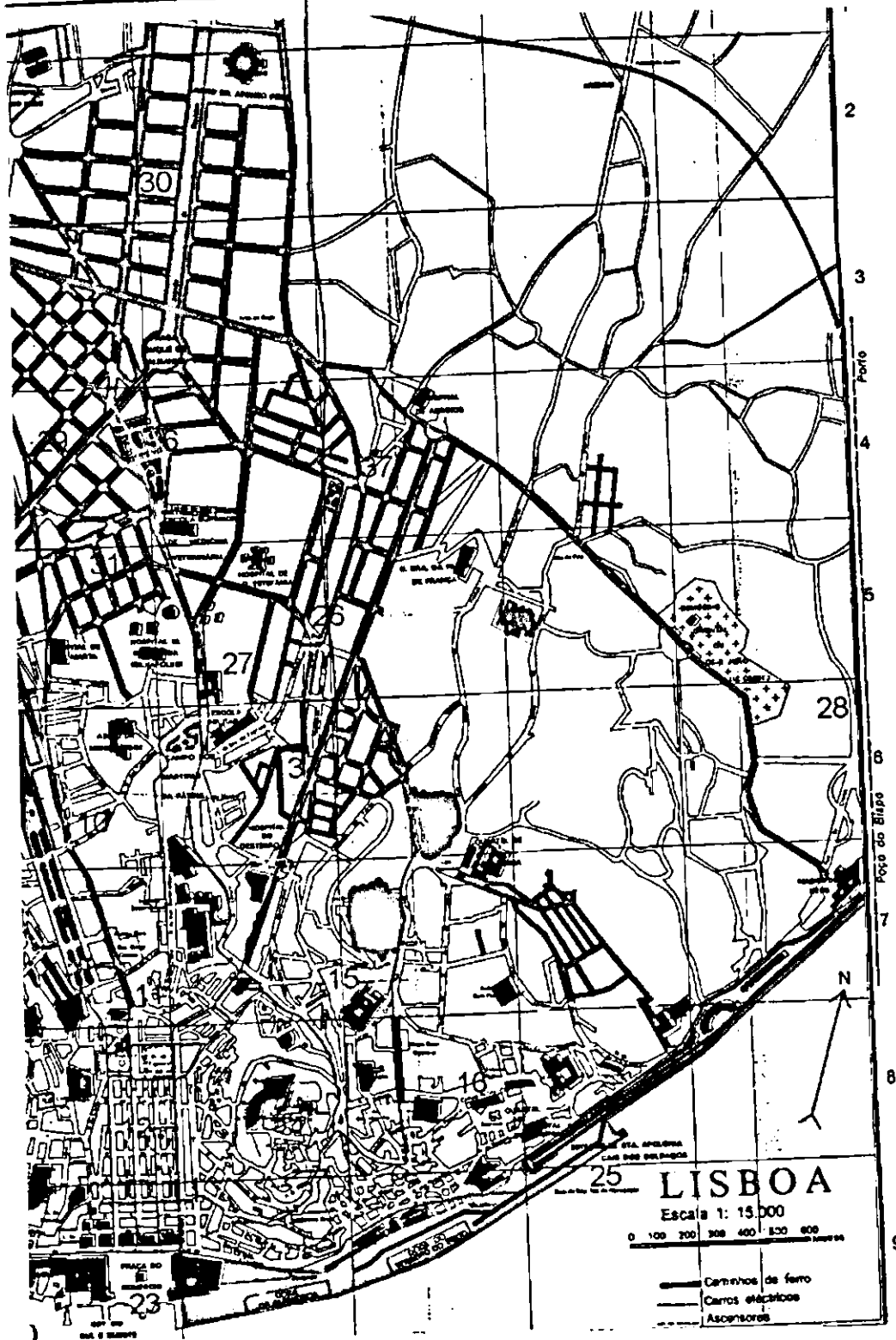
(cont. da página anterior)

¹³⁴ José-Augusto França, *Lisboa: urbanismo e arquitectura*, Lisboa, ICLP, 2ª ed., 1989, p. 60; e «De Pombal ao fontismo: o urbanismo e a sociedade», in Irisalva Moita (coord.), *O livro de Lisboa*, Lisboa, Horizonte, 1994, p. 380.

¹³⁵ José-Augusto França, *Lisboa pombalina e o iluminismo*. Lisboa, Bertrand, 1977, p. 71.

Mapa 6: O crescimento da cidade de Lisboa entre 1870 e 1925 (cont. na pág. seguinte)





Legenda do Mapa 6

- 1 – Bairro Alto
- 2 – S. Bento
- 3 – Antigo Passeio Público
- 4 – Largo de Santos
- 5 – Localização do rio de Alcântara
- 6 – Rua das Cavalariças do Infante
- 7 – Rua da Fonte Santa
- 8 – Quartel de Campo de Ourique
- 9 – Campolide
- 10 – Saída tradicional para Norte (sucessão das ruas de S. José, S. Marta, S. Joana e S. Sebastião da Pedreira)
- 11 – Convento de S. Domingos
- 12 – Baixa
- 13 – Saída tradicional (Anjos, Arroios)
- 14 – Largo do Rato
- 15 – Convento da Graça
- 16 – Campo de Santa Clara
- 17 – Campo de Ourique
- 18 – Convento de Jesus
- 19 – Convento dos Paulistas
- 20 – Convento das Carmelitas Descalças
- 21 – Lapa
- 22 – Estrela
- 23 – Praça do Comércio
- 24 – Rossio
- 25 – Cais dos Soldados
- 26 – Largo de Santa Bárbara
- 27 – Paço da Bemposta
- 28 – Vale de Chelas
- 29 – Picoas
- 30 – Avenidas Novas
- 31 – Bairro Camões
- 32 – Penitenciária
- 33 – Praça Marquês de Pombal
- 34 – Avenida da Liberdade
- 35 – Castelo
- 36 – Matadouro (sítio da Cruz do Tabuado)
- 37 – Cruzeiro de Arroios



Zonas edificadas após 1870



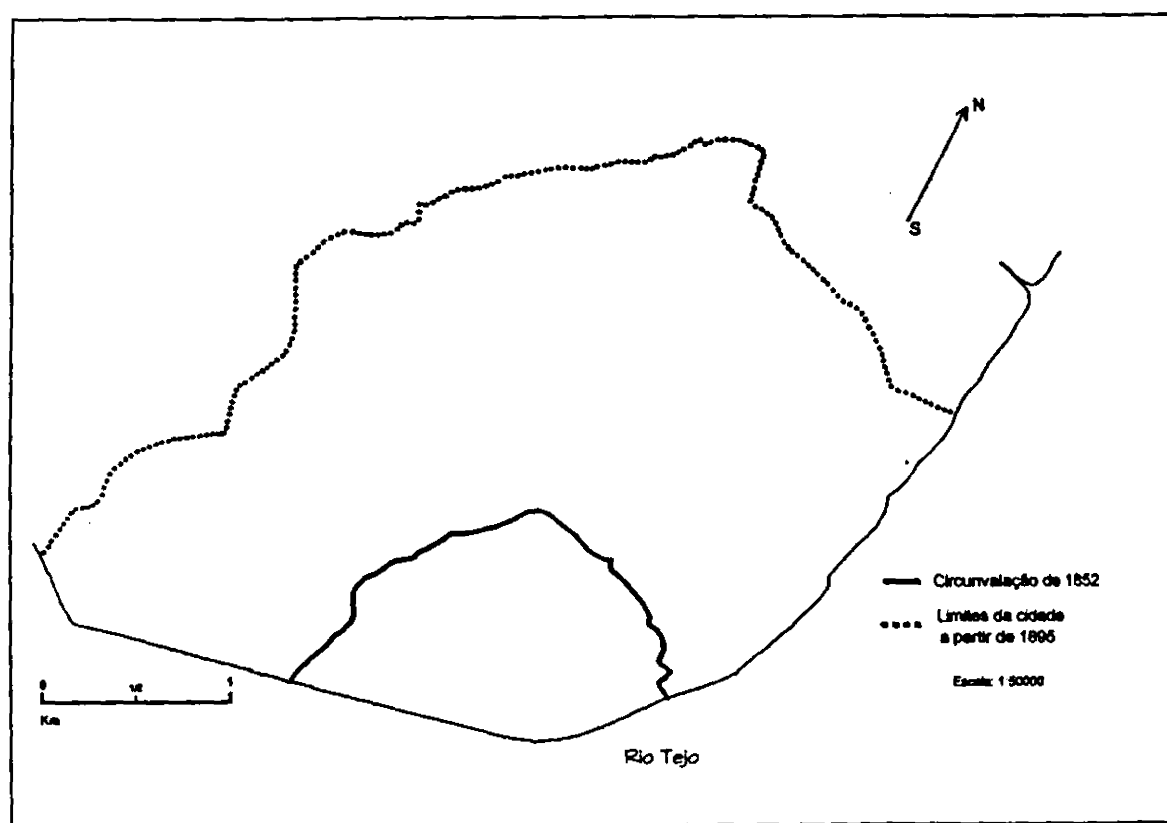
Estrada de Circunvalação de 1852



Via tradicional de saída da cidade

Limite da área edificada em 1870

Mapa 7: Evolução dos limites da cidade ao longo da segunda metade do século XIX



A Baixa Pombalina, tem duas saídas para Norte que reflectem a topografia do antigo esteiro do Tejo, correspondendo a duas antigas bifurcações do rio que circundavam o monte de Santa Ana¹³⁶. Para a esquerda, a rua de São José, do lado direito do Passeio Público, vai desembocar num eixo de saída para o Norte formado pelas ruas de Santa Marta, Santa Joana e, por fim, a de São Sebastião que levavam ao Largo com este último nome. Do lado direito da Baixa pombalina – depois de passada uma zona de denso casario a seguir ao Convento de São Domingos – depara-se a rua dos Anjos, a seguir a rua de Arroios, indo pela estrada do Arco do Cego até ao Campo Grande. No primeiro caso, o final da rua de São José representava o início da ocupação filiforme ao longo daquela via de penetração setentrional. No segundo caso, a rua dos Anjos ainda encontra um denso aglomerado de casas, à sua esquerda quando se caminha para fora da cidade, junto ao Largo de Santa Bárbara, unindo-se na subida até ao Paço da Bemposta à ocupação que pelo lado oposto do Monte de Santa Ana o tinha subido. Depois do Largo de Santa Bárbara até ao cruzeiro de Arroios a distribuição de casas apresenta as características filiformes, ao longo desta via de saída da capital.

Do mesmo modo, também a parte oriental da cidade é marcada pelo mesmo padrão de ocupação. O Convento da Graça, mais a Norte, e os estabelecimentos militares em torno do Campo de Santa Clara marcam a ocupação densa. A partir daí continua-se por ruas, travessas ou azinhagas entremeadas por amplas zonas de campo, estendendo-se pela

¹³⁶ Mapa 6, em que são apresentadas as vias tradicionais de saída para a periferia da cidade, o crescimento da área edificada na cidade de Lisboa entre 1870 e o início do século XX, para além de algumas informações de identificação topográfica, que permitem acompanhar o texto. Este mapa foi construído a partir da carta do Guia de Portugal de Raul Proença, que retrata a cidade de Lisboa em 1925, embora não integre áreas com alguma densidade de ocupação na parte ocidental, como eram as de Ajuda e Belém. No Mapa 7 representa-se a evolução dos limites do município de Lisboa ao longo da segunda metade do século XIX, até ganhar a forma que irá perdurar até aos nossos dias (mapa baseado em A. Lopes Vieira, *Os transportes públicos de Lisboa entre 1830 e 1910*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1982).

zona ribeirinha ou singrando entre as elevações que se sucedem até ao vale de Chelas.

Este padrão de ocupação da zona ribeirinha, em anfiteatro sobre o Tejo, como era reconhecido por muitos observadores estrangeiros da capital¹³⁷, e que lentamente fazia uma transição entre a compacta ocupação do solo, caracteristicamente urbana, e a maior dispersão do povoamento das zonas mais periféricas, estava intimamente ligado à complexa orografia do território em que a cidade de Lisboa estava inserida¹³⁸. As encostas que das zonas mais elevadas desciam para a beira-Tejo davam o efeito de anfiteatro de quem entrava em Lisboa por via marítima¹³⁹. Para o interior, algumas destas elevações representaram desincentivos importantes à instalação cerrada da área edificada, que preferia dispor-se ao longo de antigas vias de penetração, que corriam por entre as encostas e ao longo dos vales. Estas vias geomórficas, antigas estradas e caminhos rurais, eram precisamente os eixos que polarizavam a construção nas áreas menos densas, servindo como forma de organizar o espaço edificado. A ocupação de algumas das encostas em que Lisboa hoje está assente, tal como a conquista dos planaltos do interior (Campo de Ourique ou Avenidas Novas, por exemplo) são processos que se desenrolam a partir do último terço do século XIX, depois de cerca de 70 anos em que muito pouco se tinha alterado.

¹³⁷ Veja-se as referências apresentadas por Fernando Castelo Branco («Aspectos urbanísticos de Lisboa na perspectiva dos viajantes estrangeiros», *Povos e Culturas*, 1987, 2, pp. 535-544) ou M. T. Chicó («A cidade ideal do Renascimento e as cidades portuguesas da Índia», *Garcia da Horta*, número especial, 1956).

¹³⁸ Veja-se a carta orográfica em «Planta da cidade de Lisboa: planta nº 11, curvas referentes aos valores de terreno», *Elementos para o estudo do plano de urbanização de Lisboa*, Lisboa, 1938.

¹³⁹ Apenas a zona ribeirinha é uma zona baixa, com três vales que penetram para o interior do território ocupado pela cidade: um, pouco profundo, onde a Baixa está assente, que no Rossio-Praça da Figueira se bifurca em dois vales, para a actual Avenida da Liberdade e para a rua da Palma-Almirante Reis; o segundo, correspondente ao vale de Alcântara; o terceiro, o vale de Chelas. Várias colinas e montes dão à cidade o efeito de anfiteatro. Na parte oriental temos o monte em que está instalado o Castelo, seguido pelas colinas da Graça, do Monte e da Penha de França. No centro temos o Monte de Santa Ana. Na parte ocidental estão as colinas de S. Roque, Estrela ou Campolide.

Juntamente com formas de ocupação do espaço pré-existent (conventos e suas cercas, quintas ou palácios, por exemplo) a peculiar orografia do sítio em que Lisboa estava inserida explica a forma assumida pela expansão de Lisboa ao longo do tempo. Uma expansão predominantemente ribeirinha, com reduzida penetração para o interior, com excepção de uma área delimitada da zona central. Uma expansão que utiliza as tradicionais vias geomórficas de penetração como eixos da ampliação urbana, explicando as características filiformes e pouco densas de ocupação do solo nas zonas mais periféricas. Finalmente, esta expansão deixa atrás de si importantes espaços por edificar, correspondentes a formas institucionais de ocupação do espaço que perduram – como os conventos e zonas agrícolas anexas – ou parcelas rurais que se mantêm no interior do espaço edificado.

Esta utilização da via ou estrada como eixo organizador da expansão explica-se também pelas características da construção, que irão ser analisadas no capítulo seguinte. Fruto de pequenas iniciativas, com reduzida intervenção pública, este modo de estruturar a expansão urbana origina o aproveitamento de vias pré-existent para servirem de base à organização da edificação. Quando o projecto de expansão – público ou privado – tem uma escala mais elevada, os resultados são distintos. O exemplo da urbanização do Bairro Alto no início do século XVI (então uma zona periférica) é demonstrativo dum tipo diferente de expansão urbana, em que a prévia infraestruturação da malha do território se torna necessária¹⁴⁰. Ao longo do período aqui analisado, o nascimento do bairro de Campo de Ourique e as experiências de criação de outros bairros nos anos finais do século passado e nas primeiras décadas do século XX – sempre através de iniciativas privadas de promoção imobiliária –, retratam uma forma distinta de promover a expansão urbana.

¹⁴⁰ Sobre o Bairro Alto: Júlio de Castilho, *Lisboa Antiga – Bairro Alto*, Lisboa, 3ª ed., 1954-1966; Helder Carita, *Bairro Alto – Tipologias e modos arquitectónicos*, Lisboa, CML, 1990.

A cartografia da concentração do crescimento da população de Lisboa ao longo do período entre as duas datas extremas – 1864 e 1930 – possibilita uma apresentação das grandes linhas de alteração da fisionomia da cidade nos últimos trinta anos do século XIX e primeiros do século XX. O Mapa 2 permite detectar um padrão de crescimento em anéis concêntricos. Os valores negativos caracterizam as freguesias da Baixa pombalina, no centro do mapa, compreendendo as freguesias dos Mártires, Conceição, Madalena e São Nicolau. Outras freguesias tradicionalmente associadas à Baixa pombalina, como São Julião ou Santa Justa têm valores muito baixos (respectivamente 0,14% e 0,01%), que retratam uma situação de estagnação da sua população. No caso da freguesia de São Julião, o pequeno crescimento dos seus habitantes é mesmo completamente artificial, devido à atribuição a esta freguesia – a partir do censo de 1890 – do número de marinheiros que se encontravam em Lisboa à data dos censos, em navios fundeados no porto. Trata-se de um processo de terciarização do centro administrativo, comercial e de negócios da cidade de Lisboa, que vai levar à diminuição das suas características residenciais, processo centrífugo da residência que se acentuará ainda mais nas décadas que se vão seguir a 1930.

Uma segunda semi-coroa de freguesias em torno do centro da cidade caracteriza-se por um baixo crescimento da população. Aí estão incluídas a generalidade das freguesias da parte antiga de Lisboa, com algumas excepções que seguidamente serão abordadas. Partindo da parte ocidental e indo até à parte central, a Norte da Baixa pombalina, temos as freguesias de São Paulo, Santa Catarina, Encarnação, Sacramento e São José (junto da freguesia de Santa Justa, já referida). Caminhando para a parte oriental da cidade encontramos as freguesias do Socorro, Santo André, Castelo, Santiago, São Miguel, Sé e Santo Estêvão. Todas estas freguesias evidenciavam no início do século

passado uma ocupação do espaço relativamente contígua, que se mantinha aliás desde há vários séculos¹⁴¹.

No interior deste anel, duas freguesias têm um padrão de crescimento ligeiramente distinto, cifrando-se a sua contribuição para o aumento da população da cidade em valores que ultrapassam 1% do crescimento total da população: São Cristóvão (1,02%) e São Vicente (1,3%), representando acréscimos de cerca de 4000 a 5000 habitantes em cada uma. Valores modestos em termos globais, mas que contrastam com aumentos muito mais moderados das freguesias da parte antiga da cidade em torno do Castelo, zona em que estas duas freguesias se incluem¹⁴².

Na direcção de um terceiro anel de freguesias caracterizadas por valores altos ou muito altos de concentração do crescimento populacional, encontram-se algumas outras de crescimento moderado, incluídas no grupo dos valores médios, com um peso ligeiramente superior a 1% – nos casos de São Mamede (1,06%) ou Mercês (1,28%) –, ou mais elevados, em zonas mais próximas dos eixos de crescimento da cidade – como o que se passa nas freguesias da Pena (1,79%), Lapa (2,09%) ou Santos (2,67%). Trata-se de uma zona de transição para as freguesias de crescimento mais intenso, zona esta que apenas surge na parte ocidental e setentrional do núcleo mais antigo da cidade, não existindo na vertente oriental.

O terceiro anel caracteriza-se por valores altos ou muito altos de concentração do crescimento demográfico. É muito mais forte na parte norte da cidade (paróquias de Santa Isabel, São Sebastião ou São Jorge de Arroios) onde se situam as freguesias que têm uma mais elevada concentração do crescimento da população. Nestas três freguesias

¹⁴¹ A planta de João N. Tinoco, datando de cerca de 1650 e também reproduzida por Vieira da Silva (*Plantas topográficas de Lisboa, ob. cit.*) demonstra que em meados do século XVII estas áreas eram já objecto de uma extensa ocupação, com poucos espaços livres.

¹⁴² A este crescimento não é estranha a urbanização da encosta do Castelo, que por esta altura se inicia.

concentra-se mais de um terço – precisamente cerca de 36% – de todo o aumento da população na capital ao longo das quase sete décadas que medeiam entre 1864 e 1930. É também nesta zona que se localizam os mais importantes exemplos de expansão da área edificada da cidade. Aqui se situam os planaltos sujeitos a uma ocupação contígua ao longo deste período: Campo de Ourique ou a zona das Avenidas Novas. Pela parte oriental desta área passa um dos grandes eixos de expansão para Norte da cidade de Lisboa ao longo do último terço do século passado e primeiras décadas do século XX, representado pelo vale formado pelo esteiro do Tejo, ocupado pelas actuais rua da Palma e Avenida Almirante Reis. Em ambas as margens deste eixo de expansão processa-se uma ampla construção ao longo deste período. Para leste, localiza-se uma outra freguesia de forte concentração do crescimento, Santa Engrácia, a que se segue, ainda mais para leste, a freguesia de São Bartolomeu do Beato, com uma contribuição mais baixa para o aumento da população de Lisboa, mas que mesmo assim ainda se cifra nos 21000 habitantes, distante porém dos cerca de 31000 habitantes que passaram a viver em Santa Engrácia entre 1864 e 1930. Mais próximas do centro, duas freguesias se destacam com valores altos: os Anjos, a sul da freguesia de São Jorge de Arroios e que também confina com a freguesia de Santa Engrácia, onde se concentrou um forte crescimento demográfico que fez aumentar em 25000 os seus habitantes; a freguesia de Coração de Jesus, pequena freguesia a sul de São Sebastião da Pedreira, mas por onde passa o prenúncio da grande expansão setentrional da cidade. Refiro-me à abertura da Avenida da Liberdade e do bairro Barata Salgueiro, do lado direito de quem sobe a Avenida. Na parte ocidental da cidade, na zona contígua a São Sebastião e a Santa Isabel, encontram-se duas outras freguesias com valores elevados: Ajuda e São Pedro de Alcântara.

Ultrapassado este terceiro anel de freguesias que se desenha em torno do coração da cidade – aqui associado ao centro administrativo com sede no Terreiro do Paço – nota-se uma forte diminuição do contributo

para o crescimento da cidade das paróquias que se sucedem. São as freguesias periféricas da área administrativa de Lisboa, aquelas que permaneceram fora do município durante grande parte do século passado até 1885, e que nas zonas mais afastadas do centro e da zona ribeirinha – casos das freguesias de Carnide, Ameixoeira, Lumiar ou Charneca – apresentam mesmo tão fracos acréscimos da sua população quanto os que foram evidenciados na zona antiga da cidade, caracterizada pelo seu diminuto contributo para o aumento da população da capital.

O quarto de século que separa o primeiro censo moderno da população do censo de 1890 caracteriza-se por um crescimento da população ainda bastante diversificado pelas diferentes freguesias, com excepção das que formam a Baixa pombalina e de algumas outras freguesias do núcleo antigo da cidade (Mapa 3). Mesmo freguesias do casco antigo, como as do Castelo, Sé, São Cristóvão, Santo André ou São Miguel – para apenas citar algumas –, viram os seus habitantes crescer de forma apreciável, como resultado do aproveitamento de alguns espaços vazios ainda aí existentes¹⁴³. As freguesias de São Vicente e de Santo Estêvão, que faziam fronteira para zonas de forte aumento da população na parte oriental da cidade, como era o caso da freguesia de Santa Engrácia, sobressaíram mesmo entre este grupo de níveis medianos de concentração do crescimento. Comum a este movimento de aumento da população nestas freguesias é a inexistência de qualquer alteração muito significativa do espaço construído. Isto é, são terrenos vazios que são utilizados para a construção, prédios antigos que são reedificados, pisos que são acrescentados ou o recurso a formas de densificação da ocupação residencial, através de pátios interiores. São nestas freguesias

¹⁴³ A capacidade de aumento de zonas com ocupação muito antiga é possível devido à existência de parcelas de terreno para serem cultivadas no interior do espaço urbanizado, experiência observável não só em Lisboa, mas noutras cidades europeias, como é assinalado por Bédarida e Sutcliffe na interessante síntese que fizeram sobre a rua na história do crescimento urbano de Londres e Paris (François Bédarida e Anthony R. Sutcliffe, «The street in the structure and life of the city: reflections on nineteenth-century London» (1978), p. 100).
(continua na pág. seguinte)

que podem ser encontrados o maior número de projectos de reedificação entre 1864 e 1890¹⁴⁴. Algumas vias novas são abertas nestas zonas, como a que vai ligar o Largo da Graça ao de São Vicente, mas sem profundas modificações da paisagem urbana.

Continuando, de leste para oeste, esta orla de subida mediana dos habitantes em torno da Baixa pombalina, encontramos outras freguesias com valores interessantes de repercussão do crescimento urbano: Socorro, Pena, Coração de Jesus, São Mamede, Mercês e São Paulo¹⁴⁵. Algumas delas merecem referências especiais. Reforçam a ideia de quanto o aumento da população de Lisboa ao longo deste período se desenvolveu topograficamente numa linha de contiguidade com movimentos de expansão das áreas edificadas que se desenrolavam desde o final de Setecentos. O crescimento das freguesias das Mercês e de São Mamede é um bom exemplo. Alvo de um detalhado projecto de urbanização da autoria de alguns dos mais ilustres arquitectos da reconstrução pombalina¹⁴⁶, a zona entre o Bairro Alto e as Amoreiras vai ser ao longo da segunda metade do século XVIII um dos eixos de expansão da cidade, lugar de construção de alguns dos palácios dos negociantes pombalinos, como o de José Francisco da Cruz, e de instalação de novas instituições, como o Colégio dos Nobres e para onde esteve prevista a construção do novo edifício do Erário Régio, na praça

(cont. da página anterior)

century London and Paris». in Brice M. Stave (ed.), *Modern Industrial City. History, Policy and Survival*. Beverly Hills/London, 1981, Sage, p. 25).

¹⁴⁴ Calculando um Índice de concentração dos projectos de reedificação identificados nas licenças de obras entre 1864 e 1890 encontramos nestas freguesias valores sempre superiores a 80% mais do que o que seriam os projectos de reedificação de cada freguesia caso existisse uma distribuição equitativa por cada freguesia, em função do número de fogos existentes.

¹⁴⁵ S. José e Santa Catarina estão incluídas na mesma classe de variação da população, mas o seu aumento é menos significativo.

¹⁴⁶ Projecto pombalino para um plano de urbanização da zona compreendida entre o Bairro Alto e as Amoreiras, apresentado num desenho da autoria de Carlos Mardel, Eugénio dos Santos, Elias Sebastião Poppe e António Carlos Andreis, que José-Augusto França reproduziu em «De Pombal ao fontismo: o urbanismo e a sociedade», in Irlsalva Moita (coord.), *O livro de Lisboa*, Lisboa, Horizonte, 1994, p. 368.

que vai mais tarde receber o jardim do Príncipe Real¹⁴⁷. Ao longo do século XIX por ela passam algumas iniciativas urbanísticas. Ainda no final do século esta zona continuava a ser um local de instalação de novos prédios e habitantes. A estas duas freguesias poderíamos ainda acrescentar a de São Paulo, com características semelhantes de expansão urbana, embora aqui o peso de armazéns, oficinas e lojas tivesse uma maior importância. As obras do Aterro, que se desenrolaram entre 1860 e 1872¹⁴⁸, e a abertura da Avenida 24 de Julho, deram um maior impulso à instalação de novas edificações nesta freguesia e na vizinha de Santos.

Por sua vez, as freguesias de Pena e do Coração de Jesus são igualmente marcadas por iniciativas de urbanização, com particular realce para esta última, tocada pela decisão de 1879 de pôr fim ao Passeio Público¹⁴⁹ e de substituí-lo por uma ampla avenida (pelo *boulevard*, como contemporaneamente este projecto era apelidado), ainda com um local terminal incerto, mas sabendo-se que serviria para abrir uma frente de urbanização para a parte norte da cidade. No entanto, a construção da Avenida e zonas limítrofes foi de tal forma lenta, que o seu impacto na expansão da freguesia não foi tão notório, quanto o que assumirá no período seguinte. Na Pena, nomeadamente junto do Campo Mártires da Pátria, desenvolvera-se a edificação de algumas vilas, a par de prédios de pendor mais popular.

¹⁴⁷ Em vários mapas – como o que resultou do levantamento de 1807, a que já fiz referência – é assinalado este sítio como o que deveria albergar o Erário Régio. Para a parte relativa ao desenvolvimento urbano das freguesias de Mercês, São Mamede e também a de São Paulo ao longo da segunda metade do século XVIII, vejam-se os trabalhos de José-Augusto França que tenho citado.

¹⁴⁸ O decreto que autorizou as despesas relacionadas com a construção do Aterro é datado de 14 de Agosto de 1858, mas os trabalhos só se iniciaram em 1860.

¹⁴⁹ O Passeio Público foi objecto de uma síntese recente por parte de Raquel Henriques da Silva em «O Passeio Público e a Avenida de Lisbidade», in Irisalva Moita (coord.), *O livro de Lisboa*, Lisboa, Horizonte, 1994, pp. 425-434, continuando um trabalho mais antigo da mesma autora, intitulado «Do Passeio Público às Avenidas Novas - percursos, imagens e factos da Lisboa oitocentista», *Revista de História Económica e Social*, no. 23, 1988, pp. 21-41.

Depois desta segunda semi-coroa de freguesias que têm uma contribuição média para o crescimento de Lisboa, segue-se um semi-círculo de freguesias com uma participação elevada (freguesias de Santa Engrácia, Anjos, Beato, Arroios, São Sebastião, Lapa e Santos) e mesmo muito elevada (freguesias de Santa Isabel e Alcântara). Aqui as transformações no espaço são mais visíveis. O início da construção do Bairro de Campo de Ourique (freguesia de Santa Isabel), que se vai prolongar por várias décadas, ou o chamado Bairro do Calvário (freguesia de Alcântara), são algumas das alterações mais evidentes. Ao longo deste período são várias as intervenções que são feitas na freguesia de Arroios, como a abertura das ruas Passos Manuel, ruas direita de Arroios ou rua D^a Estefânia, e o início – ainda tímido – da urbanização na zona do Hospital de D^a Estefânia, que é então construído. Na vizinha freguesia dos Anjos sobressai também uma elevada densidade de intervenções urbanísticas. Do seu lado noroeste, dando para as freguesias de Arroios e de São Sebastião, abrem-se ruas para o Largo da Bemposta ou para o Largo de Santa Bárbara. Do lado oriental, acompanhando a urbanização das encostas das chamadas Terras do Monte, regulariza-se a Calçada do Monte e abre-se a escadaria com o mesmo nome. Na vizinha freguesia de Santa Engrácia, as intervenções urbanísticas são menos visíveis¹⁵⁰, sinal de que o crescimento da população evidente a partir da comparação dos censos, era suportado em termos habitacionais por uma edificação que se organizava em torno das vias de comunicação já abertas. Velhos caminhos de feição rural, calçadas e azinhagas que cortavam esta zona, serviam de elemento estruturador do espaço ocupado pela expansão urbana. Quando muito, os proprietários que assumiam esta edificação para camadas populares abriam serventias entre os prédios e a via pública. O mesmo se pode dizer, ainda que com menos intensidade de crescimento da população, das características da expansão urbana

¹⁵⁰ Existe a notícia do prolongamento da rua da Bela Vista como um empreendimento importante durante este período.

existente na freguesia de São Bartolomeu do Beato, que para nordeste prolongava a freguesia de Santa Engrácia. No extremo oposto da cidade surge a freguesia da Lapa em que são abertas novas ruas junto do Largo da Estrela, como as ruas da Imprensa e Borges Carneiro. Trata-se de uma zona privilegiada de crescimento da cidade, a par da expansão que se tinha processado no sítio da Cotovia, desde finais do século XVIII. Junto ao rio, a freguesia de Santos é também tocada por um aumento importante da sua população entre 1864 e 1890. A construção do Aterro, que estabelece uma muralha ao longo do rio e ganha alguns terrenos para edificação (principalmente não-residencial), é um dos elementos de novidade nesta freguesia. Mais para oeste, junto ao palácio das Cortes, são abertas várias ruas que serviram de sustentáculo à expansão urbana, das quais a mais importante foi a futura D. Carlos I.

Em síntese, são visíveis os sinais de crescimento agregado da cidade, que tinha sido patenteado na primeira secção deste capítulo. Sinais que se espalham pela cidade – esta a principal característica do período – e que muitas vezes são apenas associados à urbanização inicial de Campo de Ourique ou à abertura da Avenida da Liberdade, com o sacrifício do Passeio Público. No entanto, esta última não deixa de ter a sua importância simbólica como elemento de periodização do que vai ser um traço distintivo da expansão da cidade dos períodos que se seguem: diminuição da importância do crescimento das freguesias ribeirinhas e concentração do aumento da população nas freguesias a norte da Avenida da Liberdade¹⁵¹.

¹⁵¹ Raquel Henriques da Silva nota de forma pertinente a contemporaneidade entre a abertura da Avenida da Liberdade e as obras do Aterro de Santos, a que se seguiu a construção da Avenida 24 de Julho. «Alguma coisa tinham em comum estes dois projectos: a Avenida 24 de Julho afastava fisicamente o Rio da orla urbana, encerrando drasticamente um ciclo multissecular em que o Tejo fora a mais fácil e rápida via de comunicação entre a Lisboa ocidental, o centro e Lisboa oriental; a *Avenida da Liberdade*, ainda em estado de utopia, significava o mesmo distanciamento do Rio, reforçando o sentido de expansão para o interior que, aliás, o desenho pombalino da Praça do Comércio/Rua Augusta/Rossio já delineara um século antes.» (Raquel Henriques da Silva, «Os últimos anos da Monarquia», in Irisalva Moita (coord.), *O livro de Lisboa*, Lisboa, Horizonte, 1994, p. 411).

A evolução na dobragem do século XIX para o século XX está representada no Mapa 4. Sobressai a diminuição da importância assumida pelas freguesias da zona antiga da cidade no crescimento da população. Mesmo freguesias como a Lapa ou Santos vêm diminuir o ritmo de acréscimo dos seus habitantes¹⁵², num sinal inequívoco de aumento da polarização dos novos habitantes em menos freguesias e de perda de relevância para o crescimento da cidade das freguesias ribeirinhas. No grupo das freguesias que mais contribuíram para o aumento da população da cidade continuamos a encontrar a freguesia de Santa Isabel, em que o projecto de Campo de Ourique permanecia como fonte de sustentação do crescimento do número de habitantes, para além de outras iniciativas de edificação que se faziam sentir nesta zona. Na freguesia de São Jorge de Arroios a novidade seria o início da construção do Bairro Camões, no topo nordeste da Avenida da Liberdade, então em construção. O projecto do Bairro Camões tinha sido lançado em 1888, em cerimónia solene a que esteve presente a vereação, mas arrastar-se-ia ao longo de todo o período, mercê do retraimento da construção na década de 90 do século passado. Nesta freguesia de Arroios continuaria a construção intensa na zona junto da Estefânia e ao longo das ruas (Cidade da Horta, Ponta Delgada e dos Açores) que se dirigiam para Norte. Na freguesia dos Anjos, o padrão de expansão observado continua as características do que já perceptíveis até 1890, impulsionado pela recente abertura da rua nova da Palma e pela construção da Avenida D^a Amélia, que após a implantação da República receberia o nome de Almirante Reis. Dos lados laterais da Avenida D^a Amélia cresciam zonas residenciais de traços modestos, de que é exemplo o Bairro Andrade, na margem direita de quem sobe a avenida, aprovado precisamente no início do período, em 1890.

¹⁵² O número de habitantes da Lapa aumentou 4039 indivíduos entre 1864 e 1890 ao passo que entre 1890 e 1911 só cresceu 2569 indivíduos. No caso da freguesia de Santos-o-Velho os números para os dois períodos foram, respectivamente, 4717 e 3693.

Outras zonas se destacam. A freguesia do Coração de Jesus surgira já com um aumento assinalável da sua população entre 1864 e 1890. No entanto, a construção da Avenida da Liberdade e das áreas limítrofes apenas tem um impacto assinalável no seu crescimento populacional a partir de 1890, fazendo com que praticamente duplique a sua participação no aumento global da população de Lisboa¹⁵³. Na parte oriental da cidade continuamos a encontrar as freguesias de S. Bartolomeu do Beato e de Santa Engrácia, com poucas iniciativas urbanísticas que sobressaíam na documentação municipal, pois as edificações que albergam os milhares de habitantes que passam a viver a mais nestas freguesias entre 1890 e 1911 (respectivamente, mais cerca de 11000 e 8000 habitantes) continuam a preencher espaços vazios, sem uma importante infraestruturização do território. São pequenos bairros de baixa qualidade de construção e abundantes *vilas*, que dão o traço sociologicamente popular e operário que caracteriza os residentes nesta zona.

Por fim, a freguesia de São Sebastião que sobe do oitavo para o segundo lugar na classificação das freguesias que mais contribuem para o crescimento demográfico da cidade, com mais cerca de 15000 novos residentes, menos 600 do que os que tinham passado a morar na freguesia que ocupou o primeiro lugar, a freguesia de Santa Isabel. O lançamento do projecto das 1ª e 2ª zonas, vulgarmente designado como as Avenidas Novas, é a grande novidade desta freguesia ao longo do período que medeia entre 1890 e 1911.

Este é um período em que se multiplicam as referências a bairros, como elemento identificativo de um processo de loteamento. Algumas dessas referências já foram apontadas, como o Bairro Camões ou o Bairro Andrade. Mas estão longe de ser as únicas. Entre os pedidos de licenças

¹⁵³ Passou de uma percentagem de 2,7% para 5,1%, respectivamente nos períodos de 1864-1890 e 1890-1911.

camarárias encontramos menções ao Bairro de Campolide (pedido de loteamento em 1890), Bairro Linhares (1895), ao Bairro dos Sete Castelos (1898), Bairro Almeida Brandão (1900), ao Bairro Europa e ao Bairro Tavares (ambos em 1902), a pedidos para urbanização das quintas da Romeira, das Velhas e dos Sete Castelos. Em comum têm o facto de o processo de urbanização – embora sujeito a autorização municipal – ser protagonizado pela iniciativa privada, que se encarrega da abertura das ruas, da infraestruturação do terreno e do seu loteamento, com posterior venda dos lotes, reservando alguns deles para edificação própria. Correspondiam, afinal, a uma ampliação da escala do movimento de construção, que encontrava no loteamento privado um meio de responder ao acréscimo da procura de habitação. As características do anterior movimento de expansão – aproveitamento de lotes vagos em ruas já abertas, acompanhamento da urbanização ao longo de caminhos de características rurais, abertura de novas ruas por parte da edilidade – já não corresponde às necessidades do crescimento da população que então se processa. A incapacidade do poder público responder à pressão dos operadores privados, abrindo ruas e impedindo a urbanização de zonas que não respeitassem uma infra-estruturação eficiente do território, vai explicar a proliferação destes processos de loteamento privado, que não tinham existido no período anterior¹⁵⁴. Outra particularidade que ressalta é a de estarem localizados em zonas periféricas (freguesias de Santa Engrácia, São Sebastião da Pedreira, São Jorge de Arroios, Anjos, Lapa, por exemplo) e de serem destinados a satisfazer a procura de alojamento de camadas populares, embora alguns dos exemplos observados tivessem aspirações a satisfazer uma procura socialmente mais elevada.

¹⁵⁴ Em capítulo posterior terei oportunidade de me referir mais em pormenor a estes loteamentos privados, que são distintos entre si quer quanto à qualidade da urbanização, quer ainda quanto ao grau de intervenção das autoridades municipais no processo de loteamento.

O último mapa (Mapa 5) continua o padrão de crescimento evidenciado entre 1890 e 1911, com duas alterações de relevo. A perda de população, que antes se tinha circunscrito às freguesias da Baixa pombalina, passa a afectar outras freguesias do casco antigo, como São Paulo, Santiago, Sacramento, Sé, São Miguel ou Santo Estêvão. Em segundo lugar, mantém-se o crescimento concentrado num número reduzido de freguesias, mas esta concentração é ainda maior do que sucedia nos dois períodos anteriores, como pode ser visualizado comparando os diferentes mapas ou observando a informação sintetizada nos quadros e figuras seguintes.

Quadro 11: Distribuição das freguesias de Lisboa pelas diferentes classes de concentração do crescimento da população

Classes*	1864-1890	1890-1911	1911-1930
< 0	6	5	10
0-0,99	11	16	15
1-2,99	12	10	6
3-4,99	7	3	6
> 5	6	8	5
Total	42	42	42

Fonte: Censos da população

Nota: *% do aumento da população da cidade que cabe a cada freguesia

Note-se a redução do número de freguesias na classe central entre o segundo e o terceiro períodos, acompanhada pelo aumento das zonas que têm um decréscimo da sua população no Quadro 11. As curvas de Lorenz apresentadas nas Figura 6 a Figura 8 são ainda mais esclarecedoras do processo de concentração do crescimento da população de Lisboa ao longo dos cerca de sessenta e cinco anos que vão de 1864 a 1930. Entre 1864 e 1890 cerca de 40% das freguesias tinham um peso de perto de 5% para o aumento dos habitantes de Lisboa,

proporção que sobe para 50% entre 1890 e 1911 com sensivelmente o mesmo contributo demográfico. Na Figura 8 este grupo de freguesias sobe de 50% para 60%, mas o seu peso relativo no aumento dos habitantes da cidade era praticamente insignificante. O mesmo se passa nas outras classes de freguesias, tal como foram apresentadas nos mapas ou no Quadro 11. As freguesias que contribuíam unitariamente com menos de 5% para o acréscimo da população de Lisboa eram, entre 1864 e 1890, cerca de 85% de todas as paróquias e tinham polarizado mais de 50% do aumento demográfico. No último período, as freguesias com um valor unitário de menos de 5% tinham aumentado (eram então quase 90%) e o seu contributo para a expansão de Lisboa já só se cifrava em cerca de um terço do aumento demográfico. Enfim, e ainda de acordo com as curvas de Lorenz, a classe acima dos 5% é cada vez menor e tem um peso crescentemente importante no acréscimo da população da cidade. Os coeficientes de Gini retratam de forma sintética esta situação. Entre 1864 e 1890 o coeficiente de Gini cifrava-se em 0,652, subindo no período seguinte para 0,756 e terminando em 0,860. Tendo em conta que quanto mais próximo o coeficiente é de 1, maior é a desigualdade da distribuição, pode-se constatar o acréscimo da desigualdade na distribuição do crescimento demográfico entre as freguesias.

O Quadro 12 identifica o topo superior do crescimento das freguesias lisboetas, através da apresentação das cinco paróquias que mais viram a sua população aumentar nos diferentes períodos. Entre 1864 e 1890 as cinco primeiras freguesias concentravam um pouco mais de 40% do aumento no número de habitantes na cidade de Lisboa entre os mesmos anos. No período seguinte tinham passado a ser responsáveis por metade do acréscimo demográfico. Finalmente, entre 1911 e 1930 cerca de dois terços dos quase 160000 indivíduos que passaram a residir em Lisboa entre estas duas datas foram habitar para as cinco freguesias que deram o maior contributo para o crescimento da cidade.

Figura 6: Curva de concentração de Lorenz do acréscimo da população residente por classes de freguesias (1864-1890)

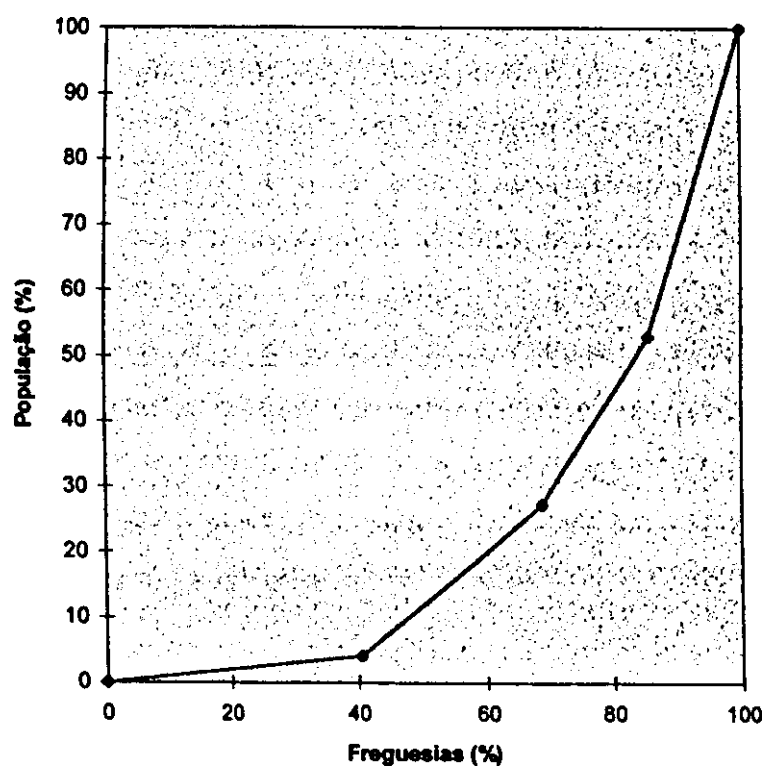


Figura 7: Curva de concentração de Lorenz do acréscimo da população residente por classes de freguesias (1890-1911)

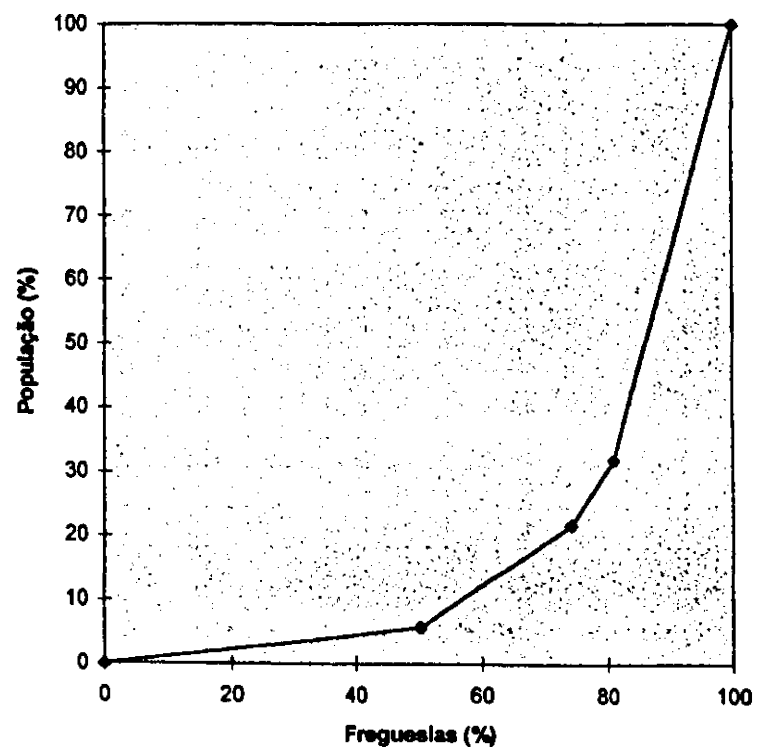
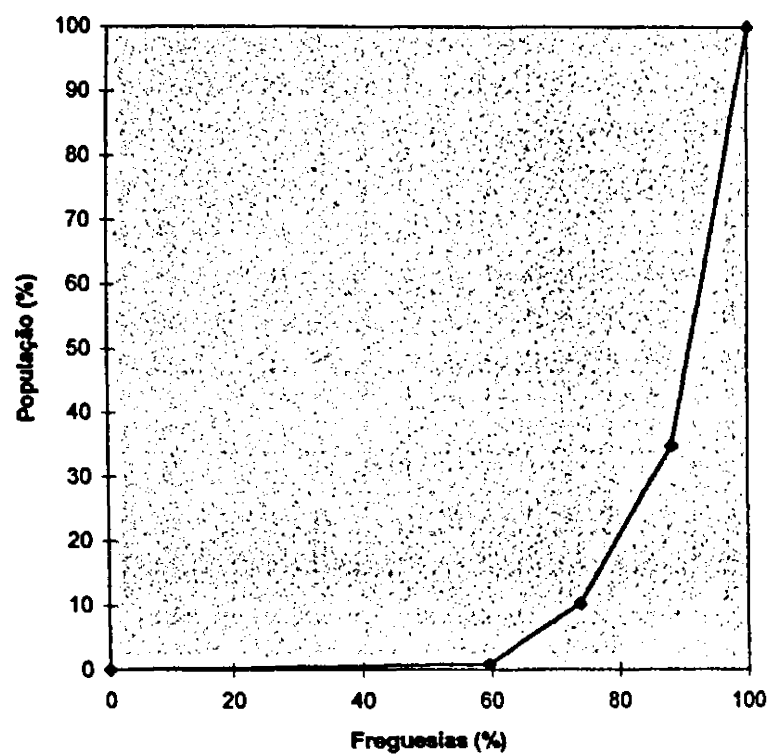


Figura 8: Curva de concentração de Lorenz do acréscimo da população residente por classes de freguesias (1911-1930)



Quadro 12: Aumento da população nas cinco freguesias que mais contribuíram para o crescimento da cidade em cada período (1864-1930)

1864-1890			1890-1911			1911-1930		
Freguesias	1	2	Freguesias	1	2	Freguesias	1	2
S. Isabel	13,1	12299	S. Isabel	11,7	15965	S. Sebastião	22,9	36352
Alcântara	9,7	9090	S. Sebastião	11,3	15354	S. Jorge	13,3	21107
S. Engrácia	6,8	6422	S. Jorge	10,3	14014	S. Isabel	11,0	17473
Anjos	6,8	6394	Anjos	9,6	13029	S. Engrácia	10,6	16794
S. Jorge	5,6	5257	S. Bartolomeu	8,1	10983	Ajuda	7,6	12028
Total	42,0	39462	Total	51,0	69345	Total	65,4	103754

Fonte: Censos da população

Notas:

1) Acréscimo dos habitantes da freguesia como % do aumento dos habitantes em toda a cidade

2) Acréscimo dos habitantes na freguesia em números absolutos.

Esta concentração do crescimento da cidade em cada vez menos freguesias correspondia também a uma concentração geográfica desse crescimento nas freguesias da «terceira orla», tal como tinha sido detectada quando se abordou o Mapa 2. A sucessão das cinco freguesias que nos diferentes períodos se evidenciaram quanto ao seu contributo para o aumento do número de residentes na cidade de Lisboa (Quadro 12) é uma outra forma de visualizar a repercussão dessa concentração espacial: repare-se que Santa Isabel e São Jorge de Arroios estão presentes nos três momentos; Santa Engrácia, Anjos e São Sebastião podem ser encontradas em dois; enquanto que com uma presença apenas encontramos São Pedro de Alcântara, Ajuda e São Bartolomeu.

A freguesia de São Sebastião da Pedreira onde se situa o empreendimento urbanístico que mais adiante será analisado está, pois,

entre as zonas privilegiadas pelo crescimento demográfico da capital ao longo deste período. Se considerarmos que o projecto da 1ª e 2ª zonas (nome por que tecnicamente ficou a ser conhecido o desenvolvimento urbanístico da zona a norte do Marquês de Pombal) apenas teve um impacto maior na construção de novos prédios a partir da primeira década do século XX, ganha relevância essa coincidência entre o lançamento do empreendimento pela autarquia e o momento em que a freguesia de São Sebastião passa a surgir entre as cinco que mais se destacaram pelo acréscimo do número de habitantes. É, sobretudo, no período entre 1911 e 1930 que se destaca o contributo da freguesia de São Sebastião para o crescimento de Lisboa, concentrando quase um quarto do aumento da população da capital durante estas duas décadas (veja-se novamente o Quadro 12).

A expansão do número de habitantes na freguesia de São Sebastião não se resume às Avenidas Novas. A noroeste do local em que se implantaram os novos arruamentos desenvolve-se durante este período um processo de loteamento distinto, privado, separado das Avenidas Novas pela linha do caminho de ferro da circunvalação, que introduz uma clara fronteira entre dois modos de promover a edificação e entre os submercados da habitação a cuja procura se dirigiam¹⁵⁵. Na parte ocidental dos limites que a freguesia de São Sebastião então tinha encontramos um outro exemplo de loteamento privado, o Bairro de Campolide.

Em síntese, o último quartel do século passado inaugura um novo período do crescimento da população de Lisboa, depois de uma primeira parte de oitocentos particularmente atribulada. Esta uma conclusão que

¹⁵⁵ Luís Vicente Baptista, «Crescimento urbano e coexistência residencial: um caso de edificação não planeada 'às portas da cidade' de Lisboa (1900-anos 40)», *Ler História*, 1994, 26, pp. 171-195 e a sua dissertação de mestrado *Crescimento urbano e migrações internas: contrastes e alterações socio-espaciais e redes de interconhecimento. O bairro do Rego (1900-1985)*, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas (UNL), 1987.

já tinha sido evidenciada no início deste capítulo. Aqui vimos como essa expansão se repercutiu em termos espaciais, quebrando os limites físicos da cidade, que se tinham mantido praticamente idênticos desde os finais do século XVIII.

Numa primeira fase (1864 a 1890), essa expansão faz-se segundo moldes extremamente dispersos e segundo modalidades de loteamento que continuavam as do período anterior. Preencheram-se espaços vazios em freguesias do casco antigo da cidade ou que já tinham sido objecto de intensa ocupação desde há cem anos. Acompanhavam-se as vias de comunicação tradicionais da cidade como elementos estruturadores da edificação e da expansão urbana. Poucas zonas foram sujeitas a um processo de edificação que ultrapassasse as iniciativas dispersas de construtores, devido precisamente às características de preenchimento de vazios na ocupação do espaço e de reduzida concentração do crescimento da cidade. Onde tal não aconteceu, nota-se uma resposta municipal no acompanhamento da expansão urbana, evidenciada pelo esforço na regularização de ruas antigas e na construção de novas, que permitissem organizar o espaço edificado e pô-lo em contacto com as áreas já urbanizadas.

Uma segunda fase é marcada pela concentração do crescimento da cidade em menos freguesias. Simultaneamente o processo de urbanização efectua-se segundo características algo diferenciadas, revelando uma maior concentração das operações de loteamento. Grande parte dessas operações são de carácter privado, longe do controlo a que foi sujeito o processo de urbanização da zona das Avenidas Novas, o qual introduz um elemento de novidade, pela sua dimensão, face ao que acontecera ao longo do século XIX.

Está, então, na altura de conhecer os protagonistas da expansão do espaço edificado da cidade ao longo deste período. Saber com que ritmo e por quem eram construídas as habitações que vão albergar os cerca de 400000 novos habitantes da cidade de Lisboa entre 1864 e 1930

é o objectivo do capítulo que se segue. Mais adiante teremos oportunidade de conhecer o modo como um outro e importante actor do processo de urbanização – a Administração Pública, com particular realce para a Câmara Municipal – vai influenciar as modalidades de urbanização e loteamento.

Capítulo II

A construção residencial em Lisboa

Após a apresentação da evolução demográfica da capital, este capítulo trilha mais uma etapa na contextualização do movimento de expansão da cidade de Lisboa para Norte. A comparação da cartografia da capital entre 1860 e 1930 fornece uma imagem da importância assumida pela urbanização das áreas acima do Marquês de Pombal. Não basta, no entanto, esta percepção visual. Ela é importante para traduzir o peso da expansão planeada no espaço urbano da capital. Mas diz-nos pouco sobre a oferta de espaço residencial para a crescente população de Lisboa, desde o momento em que começa a ganhar corpo o movimento de expansão para o Norte da cidade e o final da experiência de planificação da urbanização.

Este capítulo procura responder a duas perguntas que podem ser formuladas com alguma simplicidade. A primeira pretende saber quantos prédios destinados a habitação foram construídos em Lisboa ao longo do período que medeia entre 1860 e 1930¹. Quanto à segunda o seu objectivo é determinar as características das empresas que eram responsáveis pela produção de alojamento em Lisboa durante aquele período.

¹ Um desenvolvimento mais complexo da construção residencial, procurando avaliar, por exemplo, o contributo da formação de capital no sector da construção residencial está para além dos objectivos deste capítulo.

A resposta a estas duas questões será acompanhada ao longo de três etapas sucessivas. A primeira será dedicada a um breve balanço dos problemas metodológicos suscitados pela elaboração dum indicador da marcha da construção². Em segundo lugar será apresentada a evolução da edificação residencial na capital portuguesa. Por último, será avaliada a estrutura empresarial do sector da construção residencial.

Considerou-se útil proceder ao recuo na análise dos ritmos da construção residencial na cidade de Lisboa até ao momento em que primeiro se agita a necessidade de promover a expansão da cidade para Norte – através do eixo marcado pela construção da Avenida da Liberdade – e se defende a existência duma intervenção municipal no sentido de regulamentar esse processo de expansão urbana. O início da década de 60 do século passado constitui, pois, o momento inicial para esta abordagem. Recua-se cerca de duas décadas face ao momento em que se regista um crescimento mais intenso da população da capital e, simultaneamente, observa-se o período em que surgem as primeiras afirmações da necessidade de promover o alargamento da cidade para Norte propiciando igualmente o seu «embelezamento». Quer do ponto de vista do enquadramento da urbanização da zona das Avenidas Novas, quer do ponto de vista do conhecimento da expansão da cidade no século passado, há tudo a ganhar com este alargamento temporal³.

São quatro as principais conclusões que podem ser salientadas como elementos mais importantes da investigação realizada. A primeira refere-se à definição dos ciclos da edificação em Lisboa: 1860-1878, um período marcado por uma relativa estabilidade dos níveis de construção residencial; 1878-1896, caracterizado por um forte acréscimo da construção até 1891, a que se sucedeu uma queda da actividade construtora ao longo de cinco anos; 1896-1911, um novo ciclo em que o

² Os aspectos mais detalhados deste tópico são introduzidos no anexo 3.

ponto mais alto se regista nas vésperas da mudança de regime político, seguindo-se uma queda abrupta nos dois anos que se sucedem a 1909; 1912-1924, um período de instabilidade da construção na capital; por último, a partir de 1925 desenha-se um novo ciclo na construção residencial, que se prolonga para os anos 30. Em segundo lugar, existem sinais de que os movimentos da construção em Lisboa não estão imunes aos fluxos financeiros e de mão de obra que caracterizam a economia atlântica durante o período analisado. Embora deva ser sujeita a uma análise mais aprofundada, a hipótese avançada salienta o impacto nas flutuações da construção dos movimentos de remessas de emigrantes. A terceira conclusão destaca que, embora influenciadas pelos movimentos de capitais que cruzavam o Atlântico, as flutuações da construção em Lisboa seriam também fruto de condições locais que desenhavam a sua amplitude, duração e características. Três factores perfilaram-se como principais nexos causais: a evolução da população da capital, as fases de investimento público na expansão urbana e a estrutura empresarial da promoção imobiliária. A acalmia registada no movimento da construção durante os primeiros vinte anos da série analisada deve-se à fraqueza do crescimento demográfico da capital e à menor importância do investimento público até ao final dos anos setenta do século passado. Por último, a estrutura empresarial da promoção imobiliária ao longo de todo o período analisado é caracterizada pela reduzida presença de especialização nesta actividade e pela fragmentação das iniciativas. As sociedades imobiliárias estão ausentes, ficando a edificação a cargo de iniciativas individuais que raramente efectuem mais do que um pedido de licença.

(cont. da página anterior)

³ Resta acrescentar que as o estado das fontes – como é abordado no anexo 3 – favorece este recuo.

1. Problemas na criação dum indicador agregado da construção residencial

A importância económica da construção residencial é uma realidade incontornável, hoje ou no período abrangido por este estudo. Seja pelo volume do emprego que mobiliza, seja pelo valor do seu produto, os dados disponíveis situam a construção entre os maiores sectores de actividade⁴.

A relevância económica do sector da construção residencial vai a par com as dificuldades que se deparam à investigação sobre o sector, devido às lacunas de informação histórica existentes. Mesmo sobre a mera evolução física do sector (número de unidades residenciais ou número de prédios construídos) têm sido salientadas as dificuldades no conhecimento de valores agregados.

Efectivamente, o conhecimento sobre a evolução da construção não é uma tarefa fácil, se exceptuarmos a década de 1920-1930, em que é possível utilizar os dados sobre os prédios construídos para habitação, publicados pela Câmara Municipal de Lisboa no seu *Anuário* de 1935⁵. Para o período anterior, os dados estatísticos sobre este sector são ainda

⁴ A escassez de informação estatística impede uma visão retrospectiva mais profunda, mas a relevância económica da construção pode ser apreendida quando se constata que o emprego neste sector era a fonte de receitas para cerca de 26% da população com rendimentos provenientes da indústria em 1930 e de 5% para o conjunto da população. No caso do concelho de Lisboa a construção como fonte de rendimento tinha uma percentagem de 26% face ao sector industrial, e de 7% face ao total da população do concelho (censo de 1930). Num período mais tardio, a construção alcançava 23% do total do produto industrial em 1958 (P. Lains, «O Estado e a industrialização em Portugal, 1945-1990». *Análise Social*, 29 (128), 1994, p. 944, quadro 5).

⁵ *Anuário da Câmara Municipal de Lisboa*, 1935, ano I, vol. II, pp. 110-111, em que existe uma estatística retrospectiva desde 1920, indicando o número de prédios cuja construção se iniciou em cada ano, número de pavimentos e dos fogos que comportavam, e superfície total coberta em metros quadrados. Infelizmente este Anuário deixou de ser publicado a partir do terceiro número e, para os anos anteriores a 1920, não existiu a possibilidade de encontrar uma outra fonte com informações comparáveis. Realce-se, mais uma vez, que os aspectos mais detalhados sobre as fontes de
(continua na pág. seguinte)

mais fragmentários do que aqueles que se conhecem para outras actividades económicas, muito por força das características da produção de alojamento que irão ser abordadas com mais pormenor na última secção deste capítulo. O próprio facto das matérias-primas e bens intermédios utilizados não serem, na sua esmagadora maioria, importados faz escapar à atenção e ao registo das autoridades alfandegárias qualquer elemento que pudesse servir como indicador indirecto da sua evolução⁶. O controlo municipal sobre a edificação e reedificação acaba por ser a fonte de informação mais indicada para quantificar a oferta de habitação residencial em Lisboa e para caracterizar os seus agentes durante quase todo o período abrangido por este estudo.

A série sobre a evolução da construção residencial na cidade de Lisboa utilizou dois tipos de fontes distintas: as licenças de edificação de prédios novos destinados à habitação, entre 1860 e 1917; e a estatística dos prédios de habitação construídos, entre 1920 e 1930. As licenças de edificação utilizadas no primeiro período foram obtidas a partir de fontes variadas: *Livro de prospectos* (1860-1875), *Livros de Porta* (1860-1887), mapas semestrais das licenças de edificação publicados no *Archivo Municipal* (1879-1884) e *Livros de obras particulares* (1888-1917).

A exploração agregativa das licenças de edificação concedidas tornou-se a única metodologia possível para a reconstrução dos ritmos de construção residencial ao longo da quase totalidade do período considerado. Empreendeu-se uma exploração agregada do número de licenças de construção residencial deferidas em cada ano, abandonando qualquer veleidade de procurar traduzir essa contagem em valores mais precisos dizendo respeito à superfície edificável ou à avaliação do seu valor. Os dados que permitiriam a transformação do número de licenças

(cont. da página anterior)

informação relativas à evolução da construção residencial, a sua apresentação e os testes a que foram submetidas, são apresentadas no anexo 3.

⁶ O cimento era a única excepção como é referido no anexo 3.

em área edificável ou no seu correspondente monetário estão parcial ou totalmente ausentes, o que impunha a exploração agregativa como única metodologia possível para a reconstrução dos ritmos de construção residencial ao longo do período considerado. A utilização das licenças de edificação como indicador da marcha da construção tem – para além de todas as razões pragmáticas que levaram à sua eleição – um estatuto plenamente aceitável no âmbito dos estudos sobre as flutuações da construção residencial⁷.

Juntamente com esta exploração agregada das licenças de edificação procedeu-se igualmente a uma exploração nominativa, que permitiu desenvolver a análise sobre as características dos agentes da construção em Lisboa apresentada na segunda parte deste capítulo.

A utilização das licenças de construção não foi isenta de problemas metodológicos. Entre 1860 e 1917 existem diversas fontes que fornecem elementos sobre as licenças de edificação concedidas, pelo que foi necessário uma comparação e harmonização dos dados fornecidos por fontes de natureza distinta. Os limites administrativos da cidade de Lisboa modificam-se na década de 80 do século passado, aumentando a área administrada pelo município em 700%. Este acréscimo do espaço concelhio poderia ter um efeito multiplicador no número de licenças, que deveria ser tomado em consideração. Por último, seria necessário garantir que a existência de informação sobre o número de prédios cuja construção estava autorizada era um indicador eficaz da área edificável⁸.

A comparação entre as diferentes fontes de informação sobre as licenças de edificação levou à rejeição daquela que proporcionava os

⁷ Veja-se o anexo 3 em que são apresentadas as diferentes fontes possíveis de utilizar para a abordagem da evolução da construção. Uma boa síntese sobre a utilização de diferentes indicadores para traduzir a evolução da actividade construtora em centros urbanos e países distintos é proporcionada pelo livro de Manuel Gottlieb, *Long Swings in Urban Development*, New York, National Bureau of Economic Research, 1976, appendix A.

⁸ Veja-se o anexo 3, em que estes aspectos são abordados de forma detalhada.

menores custos de recolha: as licenças registadas nas actas da vereação. Quando os seus resultados eram comparados com os obtidos através de outros métodos – livros de porta e livros de registo da Repartição Técnica – constatou-se que existia um risco sério de subavaliação em grande parte dos anos, para além de esta informação nem sempre estar disponível com o detalhe necessário para a identificação inequívoca do licenciamento da nova edificação.

O efeito multiplicador das licenças proporcionado pelo aumento da área administrada pelo município pode ser afastado como fonte de erro importante. As áreas incorporadas eram pouco tocadas pelo crescimento da edificação pelo que não influenciaram significativamente o acréscimo das licenças⁹.

Por último, os testes a que foram submetidas as informações proporcionadas pelas licenças de edificação evidenciam que o seu número é um estimador eficaz da área edificável. Utilizando processos de aproximação distintos, esta conclusão surge como irrefutável, afastando uma das principais ameaças que pairavam sobre a metodologia utilizada. Os efeitos que a existência de profundas oscilações nas áreas autorizadas por cada licença de edificação poderia ter na construção dum indicador sobre o volume da construção residencial, podem ser postos de parte como fonte de distorções flagrantes. Na maioria dos semestres testados estas oscilações distribuem-se aleatoriamente, não influenciando o sentido da evolução da construção residencial observada a partir dos dois indicadores.

O número de licenças de edificação concedidas não significa que todos os prédios fossem construídos. Trata-se de construção virtual, em oposição ao que se poderia designar por construção real. Foi rejeitada

⁹ Tratava-se de um acréscimo de 11%, quando contabilizado em 1887. Esta proporção revelava-se muito superior ao peso de pouco mais de 5% que a população das freguesias incorporadas tinha na população de Lisboa no final do século XIX, o que evidencia alguma possibilidade de confiança na decisão tomada.

qualquer possibilidade de utilizar formas de correcção dos números do licenciamento da construção por forma a aproximá-los ao que deveriam ser os edificios efectivamente construídos, pelas razões apontadas no anexo 3. O número de licenças de edificação concedidas – e nalguns casos o próprio número de licenças solicitadas – tem sido generalizadamente tomado como um indicador da marcha da construção residencial. Mas mais do que o refúgio numa prática prevalente em várias investigações sobre os ciclos da oferta de alojamento, creio ser importante assinalar a influência que esta opção tem na interpretação dos resultados a que se chegou. Convém deixar claro que para além de variável de aproximação aos ritmos de construção residencial, as licenças de edificação concedidas retratam as expectativas dos empresários da construção residencial. Mesmo quando se considera que a evolução do número de licenças anuais concedidas segue nos seus traços essenciais a evolução da oferta de nova alojamento, o indicador escolhido está sobretudo em sintonia com as expectativas dos promotores da construção residencial. Ora nos momentos de inflexão para a baixa da tendência altista do ciclo da construção quebrar-se-ia a existência de uma forte plasticidade entre construção virtual e construção real, com os inevitáveis desajustamentos temporais e quantitativos. Nestes situações é provável que a crescente especulação com base em expectativas de alargamento do mercado de alojamento desse origem a um número mais acentuado de licenças concedidas que não eram utilizadas ou que apenas o eram num futuro mais dilatado do que o normal¹⁰.

¹⁰Existia o prazo de um ano para a utilização das licenças de edificação. No entanto este prazo poderia ser prorrogado pela Câmara Municipal.

2. Os resultados: flutuações da construção, demografia e investimento

2.1. As flutuações da construção residencial

A tentativa de resposta à primeira questão envolve o tratamento de questões mais vastas do que a mera análise da relação entre a construção na zona planeada e a construção total da cidade de Lisboa. Permite a definição das tendências do movimento da construção em Lisboa. Ora, esta é uma história que está por fazer não apenas para a capital, mas para outras cidades do nosso país¹¹.

A evolução da concessão de licenças de edificação ao longo dos cerca de 70 anos que foram analisados desenha quatro fases perfeitamente distintas, mesmo sem necessidade de qualquer manipulação dos valores anuais, de molde a sugerir movimentos de mais ampla duração¹².

Em primeiro lugar, um período em que o número de licenças de edificação residencial concedidas pela Câmara Municipal se caracteriza pela sua reduzida dimensão, pressagiando uma também diminuta construção. Esta primeira fase desenrola-se entre 1860 e 1878. São visíveis dois curtos movimentos de ampliação das licenças (1863-1869 e

¹¹ Um artigo com um título sugestivo («Ritmos de construção civil no Porto do século XVIII (1698-1789)», *Revista de História*, 1980, vol. III, pp. 39-52, da autoria de José Marques e Alberico Tavares), não estabelece qualquer estimativa anual dos prédios construídos. O estudo de Paulo Guimarães («A habitação popular urbana em Setúbal no primeiro terço do século XX», *Análise Social*, 1994, 29, pp. 525-554) apresenta os valores dos prédios construídos ao longo de 30 anos. A análise das flutuações da construção não é, porém, o seu objectivo.

¹²Veja-se, no entanto, a curva das licenças de construção apresentada na fig. 4, em que se aplicou o cálculo de médias móveis de 7 anos.

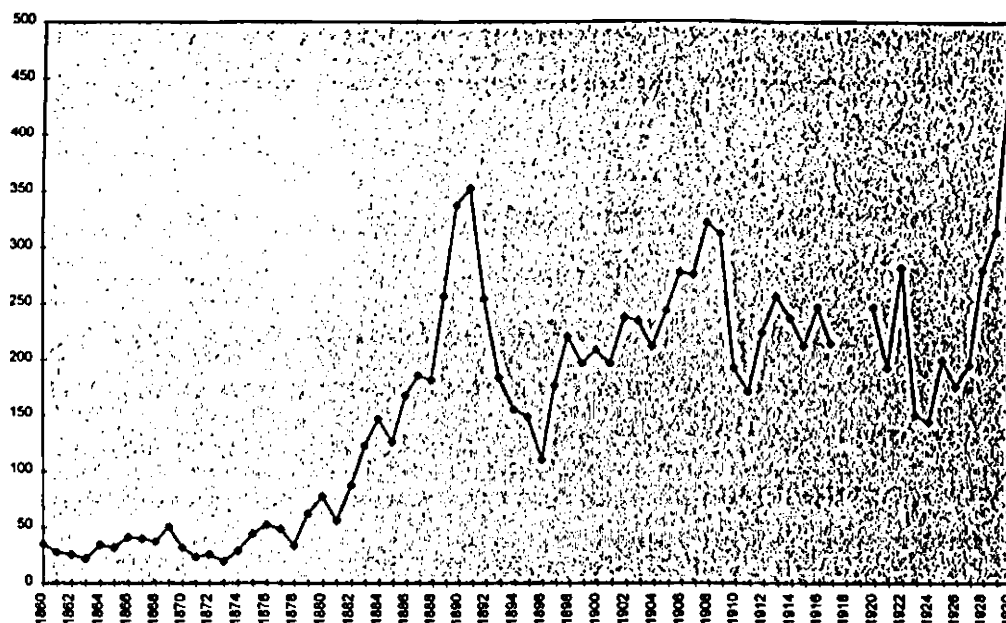
1873-1876), seguidos por quebras (1869-1873 e 1876-1878). Nos respectivos zénites nota-se alguma coincidência com os períodos de crise bancária e financeira que afectaram a economia portuguesa na segunda metade do século XIX¹³.

No entanto, os anos decorridos desde 1860 até ao início do último quartel do século passado tinham sido caracterizados por reduzidas oscilações no pedido de licenças. Entre 1860 e 1873, estas tinham-se situado em média abaixo das 32 licenças por ano, e os valores mínimo e máximo não se afastavam respectivamente 31% e 56% do valor médio, traduzindo as fracas variações observadas na Figura 9. Este é também o período em que o número de ampliações se aproxima mais dos valores de licenciamento de novos prédios, sinal de que a oferta de alojamento se processava recorrendo à utilização de espaços já edificadas. Traduzia o fraco crescimento demográfico da cidade de Lisboa durante este período. O parque habitacional instalado ultrapassava de tal forma o ritmo de formação de novos lares, que um dos grandes problemas dos anos 50 e 60 eram as casas em ruína e os seus efeitos na salubridade urbana, sinal da falta de investimento na renovação do alojamento¹⁴.

A segunda fase inicia-se em 1878 e termina em 1896 completando um ciclo de intenso e rápido crescimento da concessão de licenças. Entre 1878 e o ponto máximo deste ciclo, em 1891, as licenças concedidas por ano aumentaram 935%, passando de 34 por ano para 352, na última data. Simetricamente, os anos que medeiam entre 1891 e 1896 vêem as licenças para a construção de novos edifícios caírem 69%. Este ciclo de 19 anos marca preponderância sobre toda a série, quer pela amplitude dos movimentos de expansão e de recuo da concessão de licenças, quer pelo valor máximo do número de novas edificações deferidas, verificado em 1891, apenas ultrapassado no final do período estudado.

¹³ D. Justino, *A formação do espaço económico nacional. Portugal, 1810-1913*, Lisboa, Vega, 1989, II, pp. 82-90.

Figura 9: Evolução do número de licenças de edificação (1860-1917) e dos prédios construídos (1920-1930) em Lisboa



Um olhar de desconfiança poderia ser lançado sobre este acréscimo tão elevado do número de licenças num tão curto espaço de tempo, nomeadamente quando se sabe que a alteração dos limites administrativos do concelho de Lisboa coincide com a década em que o aumento é mais intenso¹⁵. Porém, os anos que de imediato se seguem à expansão dos limites da jurisdição municipal, realizada em 1886¹⁶, não assinalam qualquer aumento desmesurado do número de licenças concedidas. Entre 1886 e 1887 as licenças tinham passado de 167 para 185, e no ano seguinte desceram para 181. Só em 1889 se regista um

(cont. da página anterior)

¹⁴ Veja-se o capítulo 3.

¹⁵ Cf. Anexo 3 em que são apresentados os principais aspectos metodológicos.

¹⁶ Em 1885 existe uma primeira alteração dos limites do concelho, embora seja o decreto de 22 de Julho de 1886 que vai marcar a jurisdição do município da capital ao longo de 18 anos. Ver anexo 3 com mais referências a esta alteração dos limites do concelho de Lisboa.

crescimento de cerca 40%, três anos depois da alteração dos limites. Já entre 1885 e 1886 o primeiro aumento dos limites da capital não se tinha cifrado por um acréscimo considerável das licenças (de 126 para 167), o que parece significar que quaisquer sintomas de suspeição sobre a evolução da construção residencial não têm razão de ser. Adicionalmente, a queda que se observa entre 1891 e 1896 também retira qualquer possibilidade de existir um impacto significativo da alteração dos limites¹⁷.

Referências de tipo qualitativo confirmam o forte aumento da concessão de licenças, culminando em 1891, e a queda que se lhe sucede¹⁸. Em 23 de Novembro de 1892, os vereadores republicanos faziam-se eco da falta de trabalho que afligia «as classes laboriosas» da capital, após um encontro com uma delegação da Federação das Associações de Classe. Na proposta que apresentaram à consideração da vereação e que visava a criação duma comissão que estudasse soluções para a crise de trabalho, consideravam que a falta de emprego incidia principalmente «nas classes dos operarios das construcções civis»¹⁹. Uma semana mais tarde, esta comissão apresentava um relatório sobre a situação. A celeridade com que decorreram os trabalhos da comissão, bem como o próprio facto da proposta republicana ter sido aprovada, testemunham a gravidade da falta de emprego. Nele fazia-se uma síntese sobre as dificuldades financeiras e os seus reflexos económicos:

«O desequilibrio assustador entre as receitas e as despesas do estado, as dificuldades financeiras do thesouro, o desaparecimento de ouro que provocou o agio e a subida dos cambios, a falta das rêmessas regulares de dinheiro do Brazil, a paralysação do commercio, a baixa mais ou menos accentuada dos titulos de divida publica e de todos os

¹⁷ Ver o anexo 3 em que procurou calcular o máximo de acréscimo no número de licenças que se poderia atribuir à alteração dos limites.

¹⁸ Outras referências a esta grave crise que se abateu sobre a construção residencial em Lisboa no início dos anos 90 do século passado podem ser encontradas na primeira secção do capítulo 6.

¹⁹ *Sessões da Câmara Municipal de Lisboa*, 1892, p. 180.

papeis de credito nacionaes, e por ultimo as medidas de salvação publica, tudo isto actuando reciprocamente em sentido depressor, lançou no espirito publico um justificavel receio pelo dia de amanhã, e portanto causou o retrahimento dos capitais disponiveis, e determinou a impossibilidade da fixação de outros em propriedades sem graves prejuizos.» E concluía-se: «Foi em virtude d'isso que o movimento asccensional das construcções e reedificações na capital, constatado pelo numero dos projectos approvados pela repartição technica, parou e retrocedeu»²⁰.

Mais adiante o mesmo relatório assinalava que a construção tinha tomado em Lisboa um desenvolvimento extraordinário, atraindo à capital grande número de operários e que repentinamente se encontravam sem emprego.

Em síntese, este relatório e toda a discussão que se desenrola durante o mesmo período sobre o mesmo tema, permite concluir, em primeiro lugar, a expansão do sector da construção na segunda metade do século XIX, e, em segundo lugar, o papel da crise financeira de 1891-1892 na paragem do investimento no sector²¹. Reforça-se assim a conclusão de que a elevação do número de licenças não seria o resultado de qualquer artificialismo imputável ao alargamento da área administrativa da capital, mas o resultado dum movimento de expansão do sector da construção.

Uma terceira fase também surge com nitidez no gráfico da Figura 9, refere-se ao período que se inicia em 1896 e que termina em 1911. Entre estas datas se encerra um outro ciclo da construção em Lisboa, marcado

²⁰ *Sessões da Câmara Municipal de Lisboa*, 1892, p. 204. Neste relatório é apresentada seguidamente uma síntese dos projectos de obras aprovados pela câmara entre 1883 e 1892 para corroborar a situação de crise vivida pela construção da capital. Os números transcritos dizem respeito a todos os projectos de obras aprovados, compreendendo por isso edificações, reedificações, ampliações e outras pequenas obras, que constituam geralmente a maioria dos projectos aprovados.

²¹ Também o vereador Martinho Guimarães se referiu à «febre das construcções», que teria acabado em 1892, devido à crise financeira (Martinho Guimarães, *Situação financeira da Camara Municipal de Lisboa*, Lisboa, Typ. Costa Braga, 1892, p. 15).

pelo movimento ascensional entre 1896 e 1908-1909. No cume deste ciclo alcançam-se valores muito próximos dos observados em 1890-1891, a que se segue uma queda de quase 50% na concessão de licenças de edificação entre 1909 e 1911, coincidente com o início da primeira vereação republicana em 1909, que prenunciou a viragem do regime no ano seguinte²². Mais uma vez a documentação camarária testemunha sobre a existência de dificuldades no sector da construção por estes anos. Entre 1910 e 1911 sucedem-se as referências indicando que se estaria perante uma situação de dificuldades no sector da construção²³. Em 1911, uma representação do Grémio dos construtores pedia que providências fossem tomadas para minorar a crise de falta de emprego no sector da construção civil²⁴. Em 21 de Março de 1912 a vereação quase que respirava de alívio, já que os licenciamentos de obras de edificação por parte do serviço de obras da câmara estavam a atingir os níveis anteriores a 1909, sinal de que estava ultrapassada «a crise operaria»²⁵.

Uma quarta fase pode ser associada ao período entre 1912 e 1924. O interregno de dois anos entre o final da série baseada nas licenças de edificação, em 1917, e o início em 1920 dos valores relativos aos prédios efectivamente construídos, tal como o próprio facto de se tratar de séries diferentes, não facilita a análise deste período. No entanto, a evolução da construção residencial parece estar marcada por uma maior instabilidade dos seus movimentos, quando comparada com anteriores períodos. A recuperação, principiada em 1912, interrompe-se com o início do conflito mundial. O final da guerra terá feito recuperar os níveis do licenciamento para novos edifícios residenciais, tendo em conta que a diminuição da

²² A lei de 12 de Novembro de 1910 sobre o regime do inquilinato suscitou a oposição dos proprietários devido à mudança dos períodos de pagamento das rendas (passou a mensal, enquanto antes o prazo era semestral ou trimestral). No entanto, nada faria relacionar esta lei com qualquer desincentivo ao investimento imobiliário em prédios de rendimento, ao contrário de legislação posterior.

²³ *Actas das Sessões da Camara Municipal de Lisboa*, 1910, p. 238 e 1911, pp. 121 e 278.

²⁴ *Actas das Sessões da Camara Municipal de Lisboa*, 2 de Novembro de 1911, p. 639.

²⁵ *Actas das Sessões da Camara Municipal de Lisboa*, 1912, p. 161.

actividade no sector durante os anos do conflito se teria traduzido numa falta de habitações²⁶, bem visível no número de habitantes por fogo alcançado em 1920 (Quadro 13)²⁷.

Quadro 13: Evolução do número de habitantes por fogo na cidade de Lisboa (1800-1950)

Anos	Habitantes por fogo
1801	4,30
1820	4,56
1840	4,14
1864	4,06
1878	4,15
1890	4,45
1900	4,58
1911	4,67
1920	4,79
1930	3,89
1940	4,54
1950	4,48

Fonte: Cf. Anexo 2.

O recrudescimento do nível da construção não seria, porém, duradouro. As dificuldades do pós-guerra, caracterizado pela depreciação externa do escudo, por uma forte inflação e pela queda do valor real das remessas dos emigrantes entre 1919 e 1924²⁸, marcam o início dos anos

²⁶ *Os construtores civis tomarenses e o desenvolvimento da construção urbana em Lisboa*, Lisboa, 1946, p. 17. A periodização traçada pelo autor anónimo desta obra coincide totalmente com os sinais transmitidos pela curva da construção. A partir de 1918 e até 1922 processa-se um novo surto das construções, segundo este autor. A data final coincide com a queda dos valores da nova edificação representados na Figura 9. A partir desta data inicia-se um período de dificuldades do sector, também evidenciado em *Os construtores civis tomarenses*.

²⁷ Este indicador é bastante impreciso, devido às dificuldades de definição do conceito de fogo entre os diferentes censos. No entanto, com todas as imprecisões permite destacar algo sobre o acréscimo da sobre-ocupação residencial

²⁸ Cf. quadro I (p. 44) de Miriam Halpern Pereira (*A política portuguesa de emigração, 1850-1930*. Lisboa: A Regra do Jogo, 1981) com os saques efectuados na Agência (continua na pág. seguinte)

20 do nosso século, influenciando a marcha da construção. Em 1923 e 1924 o número dos edifícios construídos está no ponto mais baixo da série que se inicia em 1920. A evolução da construção residencial inverte-se precisamente no mesmo ano em que é alcançada a estabilização cambial e monetária, interrompendo-se a desvalorização do escudo face à libra, e em que também é quebrada a espiral inflacionista. O ano de 1925 marca o início da recuperação no número de edifícios construídos, iniciando um novo ciclo, cuja conclusão ultrapassa a data terminal deste estudo.

As referências às dificuldades do sector da construção durante o período que se segue ao início da Primeira Guerra Mundial são corroboradas por outras informações²⁹. A guerra teria marcado um desinvestimento no sector da construção, a que não seria estranha a legislação de controlo do aumento das rendas de casa³⁰. A partir de 1918 iniciar-se-ia um novo fluxo de construções, interrompido, porém, pouco tempo depois, em 1922, devido à crise económica e financeira: «talvez nenhum sector sofresse maior crise como o da construção civil»³¹, fruto da acção conjugada do aumento dos preços dos materiais de construção e do desinteresse dos investidores, que prefeririam outras aplicações, como os títulos de dívida pública, ao investimento directo no imobiliário, ou indirecto, através do crédito aos construtores. A adicionar a tudo isto, a

(cont. da página anterior)

Financial do Rio de Janeiro. A deflação do valor das remessas utilizando o Índice de preços apresentado por Mata e Valério (*História Económica de Portugal. Uma perspectiva global*. Lisboa: Ed. Presença, 1993, quadro B) fundamenta esta conclusão. A preços de 1914, o final da guerra tinha assistido a um valor das remessas quatro vezes superior aos valores alcançados antes do conflito. No entanto, os anos seguintes, com excepção de 1922, vêem um decréscimo rápido do valor real das remessas, que em 1924 estariam ao nível de antes da guerra.

²⁹ Os construtores civis tomarenses..., ob. cit., p. 17 e segs. Os dados apresentados por P. Guimarães (ob. cit.) indicam uma ligeira quebra no início do conflito. No entanto, os últimos anos da Grande Guerra são já de recuperação. Alguns anos mais tarde, as dificuldades da construção lisboeta de 1922 não parecem ser sentidas na cidade de Setúbal. A queda dos níveis da actividade construtora nesta última cidade só se processa a partir de 1926, para valores que se mantêm muito baixos durante 14 anos. Esta crise de tal forma prolongada e apresentando níveis de licenciamento que não alcançam as duas dezenas durante anos a fio parece pouco explicável.

³⁰ Decretos nº 1079, de 21 de Novembro de 1914, e nº 28, de 28 de Setembro de 1917.

³¹ Os construtores civis tomarenses..., ob. cit., p.

legislação de controlo das rendas não tinha sido revogada, sendo pelo contrário reforçada em 1919 (decreto nº 5411 de 17 de Abril de 1919)³². O resultado teria sido a queda no número de prédios construídos e a diminuição da qualidade da construção como resultado da tentativa de comprimir os custos de construção, com o aparecimento dos célebres «gaioleiros»³³.

A mudança da conjuntura económica fez inverter a crise no sector da construção residencial. A acção do decreto nº 15289 de 30 de Março de 1928, que isentava de contribuição predial os proprietários de novos prédios urbanos, reduzia a sisa em 1% nas transacções de terrenos para construção ou de prédios de rendimento e permitia a actualização das rendas, é por vezes salientada como motor da retoma³⁴. Contudo, o aumento da construção tinha-se já iniciado três anos antes, coincidindo com o início da estabilização monetária e cambial, embora se intensifique nos anos finais da década de 30. Para além dos efeitos positivos de decreto de 1928, este acréscimo da edificação operado nos últimos anos da década não seria estranho às primeiras medidas continuadas de

³² D. Ferreira, «Inquilinato» in J. Serrão, *Dicionário de História de Portugal*; A. H. De Oliveira Marques, *História da 1ª República portuguesa. As estruturas de base*, Lisboa Iniciativas Editoriais, pp. 91-93; C. N. Silva, «Mercado e políticas públicas em Portugal: a questão da habitação na primeira metade do século XX», *Análise Social*, pp. 657-658.

³³ Por razões óbvias o livro de autor anónimo que atrás citei (*Os construtores civis tomarenses...*) não associa «gaioleiros» a «tomarenses», algo que o Serviço de Edificações Urbanas da C.M.L. não se tinha coibido de fazer em 1935, ao estabelecer o balanço da sua actuação a partir de 1927 (*Anuário, ob. cit.* vol. I, p. 194): «A construção estava entregue, quasi sem vigilância, à fúria desses tais 'Tomarenses', sem respeito pelas mais elementares regras de segurança nem pelos mais importantes preceitos de higiene e de conforto. Para pôr um dique a esta onda de 'gaioleiros', tratou a 4ª Repartição de estudar imediatamente um conjunto de disposições que pudesse orientar, não só todos os seus agentes de fiscalização, como também todos os profissionais que vivem da construção civil [...]». Veja-se também as referências que José-Augusto França faz em *Os anos vinte em Portugal* (Lisboa, Presença, 1992, p. 239) à crise no sector.

³⁴ José-Augusto França (*Os anos vinte...*, *ob. cit.*, p. 240) refere esta lei como o principal factor para a recuperação, seguindo aliás o autor anónimo de *Os construtores tomarenses...*, que considera o ano de 1928 como o ponto de inflexão da conjuntura de crise no sector da construção.

construção de habitação operária por parte da administração central e municipal³⁵.

Saliente-se, para terminar esta panorâmica sobre as flutuações da construção residencial, que os efeitos da Grande Depressão pouco se fazem sentir no sector, o que coincide com a interpretação que tem sido avançada por Fernando Rosas³⁶. É certo que em 1931 se nota uma quebra de cerca de 30% relativamente ao valor dos prédios construídos no ano anterior. Mas rapidamente se retoma, dois anos depois, um nível de construção superior ao que tinha sido observado nos últimos setenta anos, sinal evidente que a actividade construtora não sentiu o impacto da Grande Depressão³⁷.

³⁵ Embora programas de habitação social por parte da administração central e local nunca tenham atingido a dimensão de outros países, foi a partir de 1927-1928 que se levaram a cabo de forma mais empenhada experiências nesta área (Manuel C. Teixeira, «Portugal», in C. G. Pooley (ed.), *Housing strategies in Europe, 1880-1930*, Leicester, Leicester Univ. Press, 1992, pp. 268-296).

³⁶ Fernando Rosas, «A crise de 1929 e os seus efeitos económicos na sociedade portuguesa», in AAVV, *O Estado Novo. Das origens ao fim da autarcia, 1926-1959*, Lisboa, Fragmentos, 1987, vol. I, pp. 259-274; e «A crise de 1929, essa 'voz do destino...'», in J. Mattoso (dir. de), *História de Portugal*, vol. VII, F. Rosas, *O Estado Novo (1926-1974)*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1994, pp. 136 e segs.

³⁷ Vejam-se os dados relativos aos anos de 1931 a 1937 no anexo 3. O estudo efectuado por E. Buyst também salienta o pequeno impacto da Grande Depressão no sector da construção na Bélgica (*An economic history of residential building in Belgium (1890-1961)*, Leuven, Leuven Univ. Press, 1992, pp. 119-120 e 237-238).

2.2. A hipótese da «economia atlântica»

As flutuações da construção ao longo do século XIX têm sido um terreno historiográfico fértil para um conjunto de obras que tentam relacionar o movimento da construção com os fluxos de homens e de capitais que então se processavam no espaço atlântico³⁸. Pode, inclusivamente, afirmar-se que os impulsos decisivos à quantificação do volume da construção foram dados por esta preocupação com as implicações nacionais do funcionamento de uma economia internacional cada vez mais integrada. Os estudos mais precoces foram realizados sobre os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, e salientaram a existência de flutuações contraditórias da construção nos dois países, reflectidas numa covariação negativa entre as respectivas séries de edificação. Isto é, um movimento de expansão da construção na Grã-Bretanha seria contemporâneo de uma queda da construção nos Estados Unidos. Em contrapartida, a mudança da tendência neste último país processar-se-ia durante uma fase de baixa da construção na Grã-Bretanha. A explicação encontrada para esta sincronia negativa dos movimentos da construção foi eminentemente demográfica. O aumento do fluxo de emigrantes ingleses para os Estados Unidos iria desencadear um aumento da procura de alojamento além-Atlântico, ao mesmo tempo que originava situações de baixa pressão sobre a urbanização na Grã-Bretanha. Ao aumento dos fluxos de emigrantes estaria também associado um aumento dos movimentos de capitais em direcção aos Estados Unidos, situação que se

³⁸ A genealogia deste problema é esboçada em Brinley Thomas, *Migration and Urban Development: A Reappraisal of British and American Long Cycles*. London: Methuen, 1972, pp. 1-2, com referência ao trabalho desenvolvido por Schumpeter sobre as relações entre migrações e ciclos económicos.

reflectia numa diminuição da oferta de capital para investimento na construção do lado de cá do Atlântico³⁹.

Esta interpretação não ficou imune a fortes críticas. A visão de que a construção em Oklahohma pudesse afectar a construção em Oldham – na aliteração introduzida por Habakkuk⁴⁰ – foi posta em causa. Os movimentos da construção residencial reconstruídos para um número elevado de centros urbanos na Grã-Bretanha revelaram uma grande diversidade nos perfis das suas curvas, com a consequente falta de sincronização com as flutuações internacionais. Analisando os factores que teriam influenciado a oferta ou a procura de alojamento na Grã-Bretanha, Habakkuk ou Saul insistiam no carácter localizado do mercado creditício ou das variáveis demográficas que influenciavam os ritmos da construção⁴¹. Mesmo que houvesse alguma influência dos movimentos internacionais de mão-de-obra e de capitais, ela seria suplantada pelos factores de ordem interna. Saul salienta, por outro lado, a estrutura

³⁹ Sobre este tema a bibliografia é extensa. Veja-se nomeadamente E. W. Cooney, «Capital exports and investments in building in Britain and in USA, 1856-1914», *Economica*, 16, no. 64, 1949, pp. 347-354; Brinley Thomas, *Migration and Economic Growth...*, *ob. cit.*; «The demographic determinants in British and American building cycles, 1870-1913», in Donald McCloskey (ed), *Essays on a mature economy*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1971; *Migration and Urban Development: A Reappraisal of British and American Long Cycles*. London: Methuen, 1972; M. Abramovitz, *Evidences of Long Swings in Aggregate Construction since the Civil War*. New York: National Bureau of Economic Research, 1964; J. Parry Lewis, *Building Cycles and Britain's Growth*. London, 1965; Manuel Gottlieb, *Long swings in urban development*, New York, NBER, 1976, cap. 5. Para uma síntese recente, veja-se J. W. R. Whitehand, *The Changing Face of Cities: A Study of Development Cycles and Urban Form*, Oxford, Basil Blackwell, 1987, cap. 2. Para estudos mais recentes sobre este tópico veja-se Stefano Fenoaltea, «International Resource Flows and Construction Movements in the Atlantic Economy: The Kuznets Cycle in Italy, 1861-1913», *Journal of Economic History*, 1988, 48 (3), pp. 605-637 e Xavier Tafunell Sambola, «La construcción residencial barcelonesa y la economía internacional. Una interpretación sobre las fluctuaciones de la industria de la vivienda en Barcelona durante la segunda mitad del siglo XIX», *Revista de Historia Económica*, 1989, 7 (2), pp. 389-43.

⁴⁰ H. J. Habakkuk, «Fluctuations in housebuilding in Britain and the United States in the nineteenth century», *Journal of Economic History*, 22, no. 2, 1962, p. 198. R.J. Morris e R. Rodger referem que a figura de estilo poderia ser melhor servida se a escolha tivesse sido Ohio em vez de Oklahohma, já que este último estado permaneceu território Índio até 1907 (R.J. Morris e R. Rodger, «An introduction to British urban history, 1820-1914», in R.J. Morris e R. Rodger (eds.), *The Victorian city. A reader in British urban history, 1820-1914*, London, Longman, 1993, p. 13).

empresarial do sector da construção como um elemento decisivo para compreender a diversidade dos movimentos da construção em cada centro urbano. A maior importância da construção com carácter especulativo contribuía para tornar mais dramáticos os movimentos da construção residencial. Reforçando esta interpretação, estudos realizados em várias cidades sobre a construção residencial acentuavam o primado dos factores internos e a redução do contexto interpretativo às dinâmicas económicas e demográficas de âmbito local ou nacional⁴². Por último, a existência de uma relação inversa entre emigração e migração interna (originando esta última o crescimento urbano das cidades inglesas) foi posta em causa por Habakkuk e, mais recentemente, pelo trabalho de Dudley Baines⁴³.

Por outro lado, a extensão dos estudos semelhantes aos desenvolvidos por Brinley Thomas e Parry Lewis a outros países europeus veio revelar-se igualmente profícua para um diferente enquadramento da hipótese da «economia atlântica». Embora mantendo a visão unitária de um modelo de relações económicas entre os dois lados do Atlântico, influenciando os ritmos da construção, Fenoaltea vai destacar que a oferta de novo alojamento – tal como outros investimentos em infraestruturas – é sensível, não aos factores demográficos (relacionados com a emigração e os seus efeitos no crescimento da procura de habitação), mas sim aos factores financeiros. Seriam as flutuações na entrada de capitais,

(cont. da página anterior)

⁴¹ Habakkuk, *ob. cit.*; S. B. Saul, «Housebuilding in England, 1890-1914», *Economic History Review*, 15, 1962, pp. 119-137; também A. G. Kenwood, «Residential building activity in north-eastern England, 1853-1913», *Manchester School*, 31, 1963, pp. 115-128.

⁴² R. Rodger, «Speculative builders and the structure of the Scottish building industry, 1860-1914», *Business History*, 21, 1979, pp. 226-246.

⁴³ H. J. Habakkuk, *ob. cit.*, p. 217; Dudley Baines, *Migration in a mature economy. Emigration and internal migration in England and Wales, 1861-1900*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, pp. 220 e segs.

atribuíveis no caso italiano ao investimento estrangeiro, que ditariam as variações da construção⁴⁴.

A integração de Portugal na «economia atlântica», mercê sobretudo dos movimentos de mão de obra para o Novo Mundo e correlativos movimentos de capital, suscita fundadas interrogações sobre o modo como a construção residencial lisboeta se relacionava com essas variáveis. A presença dos «brasileiros» no investimento imobiliário na capital não deixava de ser referenciada como uma realidade da segunda metade de oitocentos⁴⁵. Até que ponto as descrições literárias encontravam alguma confirmação no desenrolar das relações entre as flutuações da construção e as variáveis relacionadas com as pulsações da economia atlântica é algo que será abordado nas páginas seguintes.

Outros factores estimulavam certamente os ritmos da construção residencial. O crescimento da população, principalmente quando se toma em consideração o ritmo de formação de novos casais, tem uma influência decisiva na construção de novas casas, que permitam a vida independente de um maior número de unidades conjugais⁴⁶. Essa

⁴⁴ É uma interpretação que privilegia uma explicação relacionada com os fluxos financeiros derivados da emigração, relativamente à interpretação demográfica privilegiada por Brinley Thomas. «Construction in Italy was finance-sensitive rather than population-sensitive», como salientava Stefano Fenoaltea (cf. «International Resource Flows and Construction Movements in the Atlantic Economy: The Kuznets Cycle in Italy, 1861-1913», *Journal of Economic History*, 48, no. 3, 1988, pp. 605-637, e «El ciclo de la construcción en Italia, 1861-1913: Evidencia e interpretación» in Leandro Prados de la Escosura e Vera Zamagni (eds.), *El desarrollo económico en la Europa del Sur. España e Italia en perspectiva histórica*, Madrid, Alianza, 1992, pp. 211-252).

⁴⁵ Fialho de Almeida, na série de artigos que publicou em 1906 na *Ilustração Portuguesa* sobre o urbanismo lisboeta, queixava-se da passividade da vereação municipal sobre a estética dos prédios construídos: «Cada brasileiro ou rendeiro rico teve licença de erguer a casa a esmo, conforme planos de mestre António ou mestre Isidro, e isto sem a Câmara lhe pedir outras contas que não fossem alcavalas tributáveis – sua apoucada e cerdosa ocupação» (Fialho de Almeida, *Lisboa Monumental*, Lisboa, p. 10). Apesar de estudos recentes muito importantes para o esclarecimento da emigração portuguesa oitocentista, o impacto económico das remessas dos emigrantes continua a ter lacunas, nomeadamente no que diz respeito à própria avaliação do valor dessas remessas (cf. Maria Ioannis Baganha, *Portuguese Emigration to the United States, 1820-1930*, New York, Garland, 1990; Jorge Fernandes Alves, *Os Brasileiros: emigração e retorno no Porto oitocentista*, Porto, 1988; Joaquim Costa Leite, *Portugal and emigration, 1855-1914*, N. Iorque, Columbia University, diss. de doutoramento, 1994).

⁴⁶ L. Needleman, *The economics of housing*, London, Staples Press, 1965, pp. 20 e segs

influência é tanto maior quanto mais for acompanhada por uma subida dos rendimentos reais das famílias.

O impacto do maior crescimento de novas famílias não se efectua, porém, de forma imediata sobre a oferta de novos alojamentos. Devido ao facto de não se produzir uma casa nas mesmas condições e com a mesma facilidade com que são produzidos outros bens de consumo correntes, existem nítidas dificuldades de ajustamento entre a procura e a oferta no sector da construção residencial⁴⁷. As características do sector da construção residencial impedem que este ajustamento se processe de forma rápida, podendo o desnivelamento entre oferta e procura prolongar-se por longos anos. Alguns autores chegam mesmo a emitir apreciações que sustentam que a indústria da construção residencial seria particularmente insensível às mutações do mercado, devido ao seu peculiar processo produtivo⁴⁸. Embora os aspectos relacionados com a sua estrutura empresarial sejam abordados com mais detalhe na próxima secção, adiante-se desde já que a durabilidade do bem produzido, os montantes elevados de investimento exigido e algumas outras características da produção de alojamento, como a sua imobilidade, originavam que os ajustamentos entre construção e população se fizessem com atrasos consideráveis.

Esta constatação leva-nos para longe da existência dum efeito mecânico de transmissão dos impulsos provenientes do crescimento demográfico na variação do volume de alojamento⁴⁹. O modo como se formavam as expectativas dos promotores da construção residencial quanto à posterior venda dos prédios ou aluguer dos andares é um

⁴⁷ L. Needleman, *ob. cit.*, pp. 147 e segs.

⁴⁸ Martin Doughty, «Introduction» in Martin Doughty (ed.), *Building the industrial city*, Leicester, Leicester U P, 1986, p. 5.

⁴⁹ Os espaços físicos que formavam os alojamentos demonstram uma grande capacidade de adaptação a novas exigências e a níveis de pressão demográfica mais intensos, originando sobre-ocupação do espaço disponível (L. Needleman, *ob. cit.*, p. 148).

aspecto determinante na compreensão dos movimentos da construção⁵⁰. Seja nas condições de crédito que rodeavam o investimento privado na construção ou nas características da intervenção pública – que pelas suas modalidades de regulamentação da actividade construtora ou pelo nível de despesas no crescimento da cidade podiam também condicionar as decisões de investimento –, encontravam-se outros motivos que influenciavam a oferta da construção residencial.

A abordagem realizada sobre os factores que influenciavam os ritmos da construção é necessariamente pouco sofisticada. Uma análise econométrica sobre as relações de causalidade entre as diferentes variáveis que ao nível da procura e da oferta de alojamento poderiam influenciar a marcha da construção está ausente das próximas páginas. Os dados que poderiam basear essa análise são escassos. Recordemos que Lisboa não dispõe de estatísticas do movimento da população de forma continuada antes de 1902⁵¹, assim como estão ausentes outras séries necessárias à elaboração dessa análise econométrica, nomeadamente as que se referem às remessas dos emigrantes, ao investimento estrangeiro, à situação no mercado de crédito ou aos rendimentos familiares⁵². No entanto, este problema é demasiado importante para não se procurarem algumas pistas, mesmo utilizando recursos escassos.

Na impossibilidade de recorrer a processos mais sofisticados de teste à hipótese da «economia atlântica» como explicação das flutuações da construção em Lisboa, a comparação com centros urbanos em que se detectou a acção dos fluxos de homens e capitais entre países europeus e regiões além-atlânticas como motivação para diferentes níveis de

⁵⁰ M. Roncayolo, «La production de la ville». in Maurice Agulhon (ed), *Histoire de la France Urbaine*. IV, Paris, Seuil, 1983, p. 90.

⁵¹ Entre 1887 e 1893 existem sete anos em que o movimento da população foi publicado, mas só a partir de 1902 se inicia a sua publicação contínua.

⁵² Cf. os artigos citados de Tafunell e Fenoaltea relativamente ao emprego destes indicadores nas análises econométricos que efectuaram.

investimento na construção residencial permite uma primeira abordagem deste aspecto⁵³. Em estudo já citado sobre a construção residencial em Barcelona, Xavier Tafunell utiliza uma aproximação semelhante para destacar a coincidência das flutuações entre Barcelona e os ciclos de construção, britânicos classicamente tomados para validar a tese da economia atlântica⁵⁴. A abordagem que se vai seguir tem por isso mesmo características muito rudimentares e bastante exploratórias no sentido de saber se os impulsos que ditavam o investimento na construção residencial lisboeta tinham raízes na existência de ciclos comuns entre diferentes centros urbanos.

Ao contrário da situação evidenciada em Barcelona, não se nota uma covariação no mesmo sentido entre os ciclos da construção dos vários centros urbanos europeus (Figura 10, Figura 11 e Quadro 14). A coincidência entre os movimentos da construção residencial na Grã-Bretanha e em Barcelona, salientada como uma demonstração da integração da actividade construtora da metrópole catalã nos movimentos da economia atlântica, está ausente do caso lisboeta⁵⁵. A queda na

⁵³As obras que serviram de fonte para os índices estudados foram as seguintes: Grã-Bretanha e Manchester, J. Parry Lewis, *Building Cycles and Britain's Growth*, London, Macmillan, 1965; Liverpool, B. Weber, «A new index of residential construction and long cycles in housebuilding in Great Britain, 1838-1950», *Scottish Journal of Political Economy*, 1955, 2, pp. 104-132; Itália, Stefano Fenoaltea, «International Resource Flows and Construction Movements in the Atlantic Economy: The Kuznets Cycle in Italy, 1861-1913», *Journal of Economic History*, 1988, 48 (3), pp. 605-637; Estados Unidos, M. Gottlieb, *ob. cit.*; Barcelona, X. Tafunell, *ob. cit.*; Madrid, Antonio Gomez Mendoza, «La industria de la construcción residencial: Madrid, 1820-1935», *Moneda y Crédito*, 1986, 177, pp. 53-81. Estas séries foram elaboradas com diferentes processos de estimação da evolução da construção residencial.

⁵⁴ Xavier Tafunell Sambola, «La construcción residencial barcelonesa y la economía internacional [...]», *ob. cit.*, pp. 396-409. No entanto, em Tafunell este é apenas um primeiro passo da sua análise, já que procura testar um modelo de relações entre diferentes variáveis, recorrendo a métodos econométricos. Trata-se, no fundo, do método já utilizado por B. Thomas em *Migration and Economic Growth: A Study of Great Britain and the Atlantic Economy*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1973, nomeadamente p. 175. Veja-se também D. Baines, *ob. cit.*, pp. 221-222.

⁵⁵ A única excepção nesta coincidência entre os movimentos da construção residencial das cidades britânicas e de Barcelona ao longo da segunda metade do século XIX corresponde aos últimos anos da década de 1880, em contra-ciclo com a evolução da construção na Grã-Bretanha. Tafunell explica esta discrepância pelo impacto «local» do surto momentâneo de prosperidade associado à realização da Exposição Universal de 1888 na cidade catalã, referindo-o mesmo como «o ciclo específico barcelonês» («La *continua na pág. seguinte*»)

construção residencial que atravessa o último quartel do século XIX até cerca de 1890, e que pode ser vista na curva correspondente ao índice da construção nas cidades britânicas, não existe em Lisboa. Em contrapartida, a evolução da construção residencial em Itália revela traços de maior semelhança, embora o surto de crescimento da construção residencial nas cidades italianas seja interrompido «precocemente» em 1886, ao contrário do que sucedeu nos outros componentes do investimento em infra-estruturas⁵⁶. Comum é também a tendência para existir uma sincronia positiva com as flutuações da construção nos Estados Unidos. Picos de construção nos anos de 1886 (Itália), 1890 (Estados Unidos) e 1891 (Lisboa), seguidos de uma queda em que o ponto mais baixo é atingido em 1895 (Itália), 1896 (Lisboa) e 1900 (Estados Unidos); novo pico em torno do final da primeira década do século contemporâneo ou no início da segunda década. Ao longo deste período a curva da construção da Grã-Bretanha e, parcialmente, de Barcelona seguiam um movimento inverso.

Quadro 14: Perfis das curvas de construção residencial em Lisboa, Grã-Bretanha, Estados Unidos, Itália e Barcelona (1860-1920)

Grã-Bretanha		EUA		Lisboa		Itália		Barcelona	
Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo
			1864				1868	1862	
				1876		1873			1866
			1878		1878		1878	1879	
				1891		1886			1886
			1900		1896		1895	1890	
				1908		1912			
			1918		1911				

Fuente: ver nota 53.

(cont. da página anterior)

construcción residencial barcelonesa y la economía internacional [...], ob. cit., p. 398 e p. 403).

⁵⁶ S. Fenoaltea, «International resource flows...», ob. cit., p. 627.

Figura 10: Índices da construção residencial em Lisboa, Barcelona e Grã-Bretanha (1860-1913)
(100: 1880-1896)

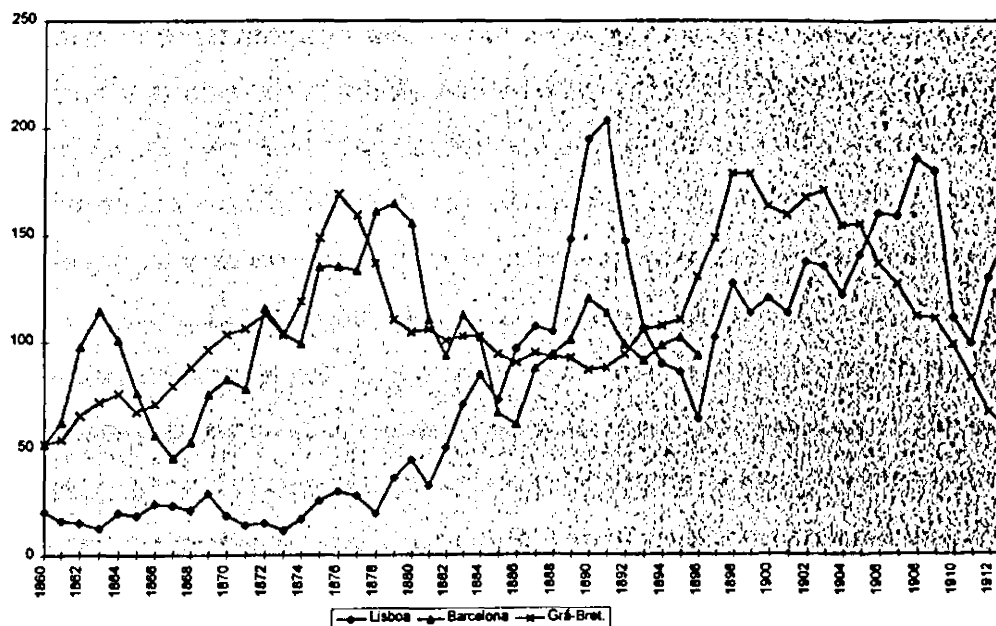
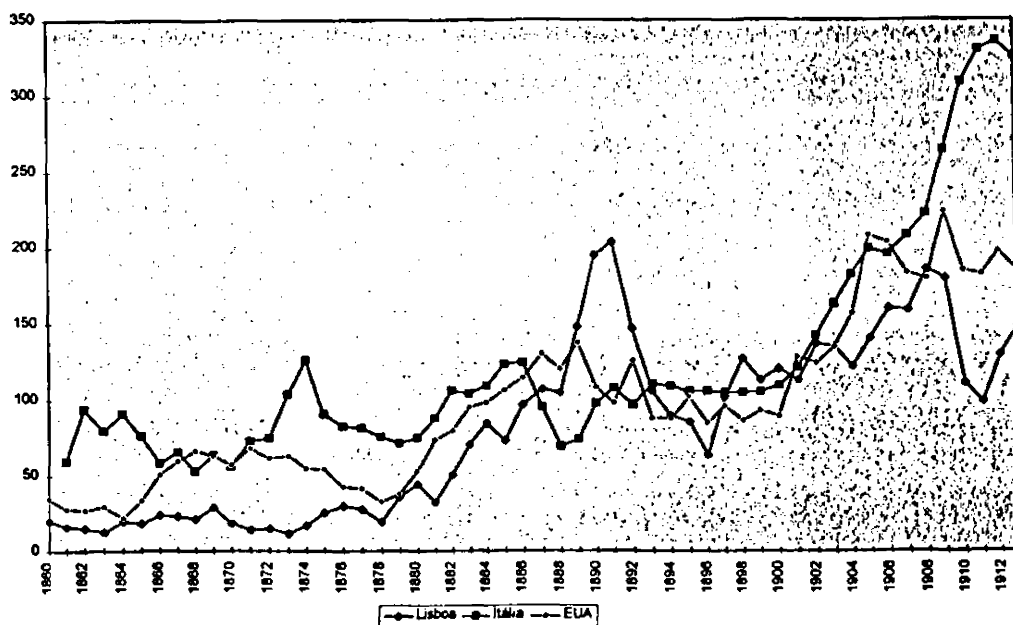


Figura 11: Índices da construção residencial em Lisboa, Itália e Estados Unidos (1860-1913) (100: 1880-1896)



A maior covariação positiva com os movimentos da construção residencial nos Estados Unidos e, parcialmente, com a Itália, parece apontar para uma maior relevância da argumentação apresentada por Fenoaltea para justificar igual sincronia. A existir alguma participação do ciclo da construção lisboeta na economia atlântica não seria através dos mecanismos demográficos sistematizados por autores como Brinley Thomas. Alguns dos fundamentos desta tese não se poderiam certamente aplicar ao caso português. Recorde-se que ela preconizava uma relação inversa entre crescimento urbano na metrópole e os fluxos emigratórios para o Novo Mundo. Um maior afluxo de novos emigrantes ao Novo Mundo originava um menor crescimento das cidades britânicas, explicando um menor crescimento do seu parque residencial. Sendo a Grã-Bretanha o maior exportador de capitais, o crescimento demográfico nas regiões para onde se dirigia a emigração atraía também os fluxos de capital britânico, criando dificuldades adicionais aos investimentos imobiliários na metrópole.

No caso português qualquer dos dois mecanismos de integração da construção residencial na economia atlântica impediam relações do mesmo tipo. Não apenas Portugal não era um exportador de capitais, como os movimentos da emigração não parecem estar fortemente correlacionados com um menor crescimento da cidade de Lisboa, como o Quadro 15 comprova⁵⁷. Assim, ou se devem tratar como espúrias as coincidências com Itália e os Estados Unidos nos movimentos da construção evidenciadas atrás, ou então a participação na hipótese da «economia atlântica» dos movimentos da construção residencial em Lisboa processar-se-ia através dos mecanismos financeiros estudados por Fenoaltea, desempenhando as remessas dos emigrantes, no caso

⁵⁷ Apesar dos dois períodos de maior crescimento da cidade de Lisboa serem anos em que a emigração não se revelou muito intensa (1879-1891 e 1925-1930), as diferenças não parecem indicar qualquer covariação negativa entre as duas variáveis.

português, um papel mais determinante do que aquele que lhe é dado no estudo sobre o investimento em infra-estruturas em solo italiano.

Alguns momentos mostram a importância assumida pelas remessas dos emigrantes para a crise da construção residencial em Lisboa, para além do seu relevo para a economia portuguesa no seu conjunto⁵⁸. O primeiro é naturalmente a situação vivida após a crise financeira de 1891-1892, despoletada pela quebra dos fluxos de rendimentos dos emigrantes portugueses no Brasil. Como foi salientado na secção anterior, os efeitos da quebra das remessas provenientes do Brasil eram considerados como uma das razões fundamentais para as dificuldades vividas pelo sector da construção no início da última década do século XIX.

Na ausência de dados sobre a evolução das remessas dos emigrantes no Brasil, para além daqueles que foram sistematizados por Maria Eugénia Mata a partir de testemunhos contemporâneos⁵⁹ e que representam aproximações demasiado precárias, procuremos o apoio que pode ser prestado pela única série de transferências de emigrantes existente para o período analisado: os saques da Agência Financeira do Rio de Janeiro⁶⁰.

⁵⁸ Veja-se sobre este ponto os estudos de D. Justino, já citado, e M. Halpern Pereira, *Livre-câmbio e desenvolvimento económico – Portugal na segunda metade do século XIX*, Lisboa, Cosmos, 1971, pp. 283 e segs. A sensibilidade do conjunto do sector industrial português às flutuações dos mercados monetários foi salientada por Jaime Reis («A industrialização num país de desenvolvimento lento e tardio: Portugal, 1870-1913», *Análise Social*, 1987, 96, p. 216). A mesma opinião foi reiterada por P. Lains, *A economia portuguesa no século XIX*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1995, p. 162.

⁵⁹ Maria Eugénia Mata, *Câmbios e política cambial na economia portuguesa, 1891-1931*. Lisboa, Livraria Sá da Costa, 1987, quadro 7. Cf. também a síntese dessas avaliações feitas por Miriam Halpern Pereira, *A política portuguesa de emigração, 1850-1930*, Lisboa, A Regra do Jogo, 1981, pp. 36-37.

⁶⁰ Miriam Halpern Pereira, *ob. cit.*, p. 44. Segundo esta autora, «cerca de 1/4 do total das remessas seria encaminhado por esta instituição, que se transformou imediatamente no principal intermediário financeiro entre os emigrantes e o seu país de origem» (*ob. cit.*, p. 40).

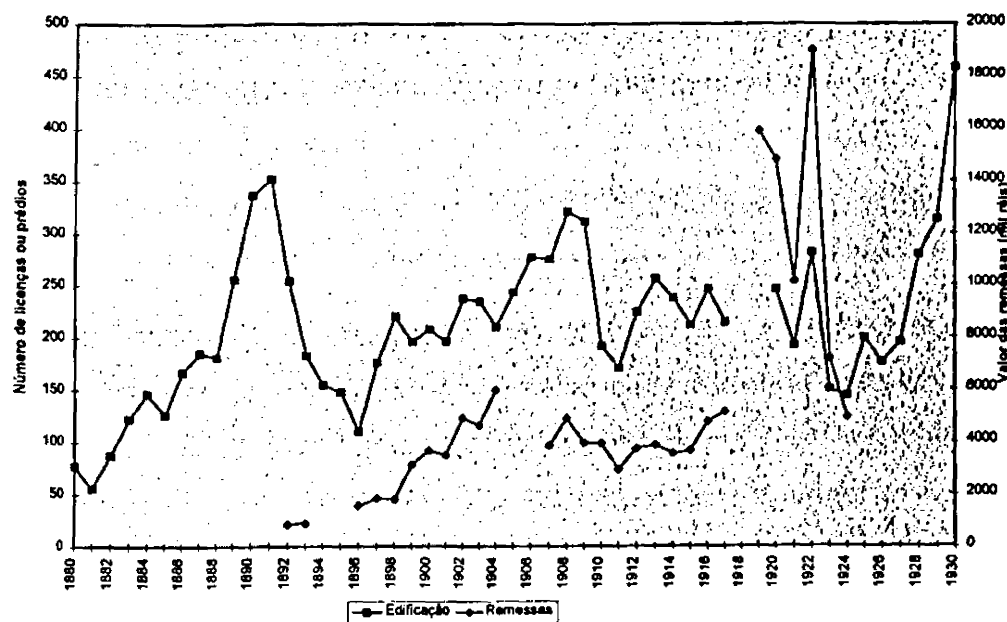
Quadro 15: Alguns indicadores demográficos e a evolução da construção residencial em Lisboa (1860-1930)¹

	1860-1878	1879-1891	1892-1896	1897-1909	1925-1930
1. Taxa média de crescimento anual da população de Lisboa	0,79	2,25	1,76	1,83	2,02
2. População de Lisboa (média/ano)	212642	267671	320653	377101	565787
3. Nº. de licenças ou construção por ano	34	166	170	239	270
4. Aumento anual da população de Lisboa (nº. de habitantes)	1861	5899	5545	6767	11218
5. Aumento anual das mulheres casadas em Lisboa	377	997	915	1019	2052
6. Razão entre as linhas 5 e 2 (X1000)	1,77	3,72	2,85	2,70	3,63
7. Razão entre as linhas 3 e 4 (X100)	1,83	2,81	3,07	3,53	2,41
8. Razão entre linhas 3 e 5 (X10)	0,90	1,66	1,86	2,34	1,32
9. Nº. médio anual dos emigrantes originários do continente	10351	20812	30335	27591	31747
10. População do continente, média por ano	3947964	4443651	4795985	5162735	6168496
11. Razão entre linhas 9 e 10 (X100)	0,26	0,47	0,63	0,53	0,51

Nota: ¹ Não foram utilizados os anos de 1910 a 1925 devido à lacuna nos dados, que não permite identificar perfeitamente os movimentos entre estes anos.

Fontes: Dados demográficos – censos da população, com excepção da emigração (M. I. Baganha, «Uma imagem desfocada – a emigração portuguesa e as fontes sobre emigração», *Análise Social*, 1991, 26, pp. 723-740 e M. I. Baganha, «As correntes emigratórias portuguesas no século XX e o seu impacto na economia nacional», *Análise Social*, 1994, 29)

Figura 12: Evolução das licenças de edificação (1880-1917) e prédios construídos (1920-1930) em Lisboa, e das remessas da Agência Financial do Rio de Janeiro (1892-1924, valor em mil réis a preços de 1914)



A falta dos valores para o período anterior a 1892, assim como as lacunas existentes nalguns dos anos seguintes, torna difícil uma avaliação mais sistemática da relação entre as duas variáveis. No entanto, a comparação entre os perfis das séries parece evidenciar uma sincronia entre o nível das remessas dos emigrantes canalizadas para Portugal pela Agência Financial e a edificação em Lisboa. O início da série das remessas, correspondente aos anos imediatamente posteriores à crise financeira, revela o baixo nível das transferências efectuadas pela Agência Financial. O crescimento do licenciamento de novos edifícios a partir de 1896 vai a par com o aumento das remessas, que parecem atravessar um novo período de quebra no final da primeira década do século XX, exactamente no momento em que se verifica a inversão de tendência nas licenças para novos edifícios. Por último, a queda dos edifícios para habitação construídos em Lisboa a partir dos primeiros anos da década de

20, acompanha também uma descida abrupta do nível das remessas dos emigrantes via Agência Financeira, após os anos de intenso movimento de capitais observados a partir do fim do primeiro conflito mundial. Se esta covariação é meramente um indicador da melhor saúde da economia portuguesa – nomeadamente numa das suas componentes com um particular impacto na edificação residencial, como é a taxa de juro – ou se existe de facto um destino associado a essas remessas dos emigrantes na construção de alojamento na cidade de Lisboa, é algo que terá de ficar por ora em suspenso⁶¹.

Em síntese, se existia uma vinculação dos movimentos da construção residencial em Lisboa à hipótese da economia atlântica não poderia deixar de ser através da influência que a entrada de recursos financeiros teria na criação de condições mais favoráveis ao investimento na edificação privada. Recorde-se, porém, que também o argumento fornecido por Tafunell para explicar a covariação dos movimentos de construção residencial entre a metrópole catalã e os centros urbanos ingleses não recorria a uma interpretação demográfica, mas sim a uma explicação que poderíamos apelidar de «finance-sensitive», na esteira de Stefano Fenoaltea, só que fazendo apelo a um raciocínio diferente do que era proposto por este último autor. Enquanto Fenoaltea evidenciava o papel das exportações de capital inglês e das remessas de emigrantes italianos na evolução em contra-ciclo entre os movimentos do investimento em infra-estruturas em Itália e a construção britânica, Tafunell considerava que era a participação de Barcelona num espaço financeiro com epicentro em Londres que fazia com que os movimentos da edificação nesta cidade e nas Ilhas Britânicas fossem concordantes⁶². Em Lisboa, a explicação financeira estaria relacionada com os movimentos de capitais provenientes

⁶¹ O trabalho de Jorge Fernandes Alves acima citado dá alguns exemplos de investimentos imobiliários canalizados pelos emigrantes portugueses no Brasil, mas apenas para o Noroeste português (ob. cit., pp. 309-313).

⁶² Xaviel Tafunell, «La construcción residencial barcelonesa y la economía internacional [...]», ob. cit., pp. 408-409 e 424-425.

das colónias portuguesas no Brasil, o que explicaria o movimento em contra-ciclo com a construção na Grã-Bretanha.

Quadro 16: Taxa de juro dos suprimentos da Câmara Municipal de Lisboa

Ano	Data	Taxa de juro (%)	Montante (contos)
1890	11-03-1890	4,08	576
1891	04-03-1891	6,66	513
	27-08-1891	6,88	423
1892	12-11-1892	7,78	554
1893			
1894	06-08-1894	5,73	579
1895			
1896	22-10-1896	5,18	600
1897	22-04-1897	5,20	555
	14-10-1897	5,10	600
1898	14-04-1898	5,40	590

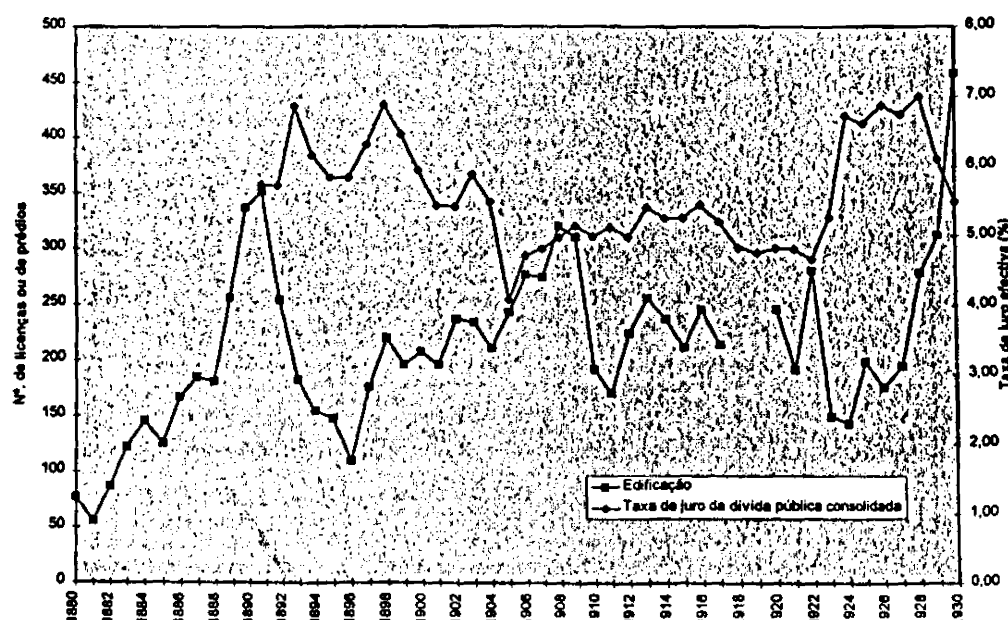
Fonte: Actas da Comissão Executiva das datas apresentadas.

Um maior afluxo de capitais provenientes do Brasil não poderia deixar de ter reflexos positivos no mercado de crédito da capital. O recurso ao crédito era essencial para a construção privada, nomeadamente para os operadores mais activos na promoção da construção⁶³. Os efeitos da crise financeira de 1891-1892 na elevação da taxa de juro podem ser apreciados no Quadro 16. Relativamente à evolução da taxa de juro dos títulos de dívida pública (cf. Figura 13) – mais utilizada em comparações semelhantes – o indicador apresentado no Quadro 16 tem a vantagem de

⁶³ Filius Populi, *Os construtores civis tomarenses*, Lisboa, 1946, para referências à importância do crédito à construção, embora dizendo respeito a promotores da construção que operavam de forma especializada, o que estava longe de acontecer para a maior parte dos promotores ao longo do período aqui analisado, como iremos ver na próxima secção. Para os Estados Unidos, no período anterior a 1914, cerca de 80 a 90% do capital investido em novos edifícios residenciais era obtido através do crédito (M. Gottlieb, *ob. cit.*, p. 83).

estar mais próximo do que seria o valor de mercado dos empréstimos hipotecários⁶⁴.

Figura 13: Evolução das licenças de edificação (1880-1917) e a construção de novos edifícios em Lisboa (1920-1930), e da taxa de juro dos títulos de dívida pública consolidada (1891-1930)



A evolução da taxa de juro dos suprimentos ao município ao longo da última década do século passado demonstra as ondas de choque causadas no custo do crédito pela crise financeira. Após um aumento de cerca de 90% nos anos mais dramáticos de 1891-1892, a taxa de juro inicia uma descida até atingir os 5,18% em 1896, momento em que se recupera o crescimento do licenciamento de nova construção, após cinco anos consecutivos de queda. A pronta reacção à melhoria das condições

⁶⁴ Os suprimentos à Câmara Municipal de Lisboa eram concursos para a concessão de empréstimos de curto prazo ao município (entre três meses e um ano), em que participavam um elevado número de arrematantes, desde estabelecimentos bancários, até particulares, que eram o maior número. A taxa de juro foi calculada através de uma média aritmética entre as taxas de juro anualizadas, propostas pelos diferentes participantes nos empréstimos à câmara.

de crédito parece sugerir a importância do ambiente financeiro para as expectativas que rodeavam a promoção da construção residencial.

Maria Eugénia Mata oferece dados com carácter serial sobre a evolução da taxa de juro dos títulos de dívida pública entre 1891 e 1930⁶⁵. A taxa de juro dos títulos de dívida pública não é o indicador mais eficaz sobre as condições de maior ou menor custo do crédito para os potenciais empresários que agiam no mercado imobiliário. No entanto, pode dar alguma luz sobre este aspecto, bem como sobre um campo de investimento alternativo à construção.

A Figura 13 apresenta os valores relativos às duas séries (edificação residencial e taxas de juro dos títulos de dívida pública). A análise estatística das duas séries não suporta a relação esperada. O coeficiente de correlação é baixo, mas positivo⁶⁶, o que contraria o pressuposto de covariação negativa: em momentos de taxa de juro mais baixa o investimento imobiliário seria mais propício quer como resposta ao previsível menor custo do crédito, quer pelo facto da remuneração do mercado de capitais ser mais baixa; as situações inverter-se-iam em momentos em que a taxa de juro fosse mais elevada. No entanto, dividindo o período que vai de 1891 em várias fases, correspondentes às inflexões de tendência na evolução das licenças de edificação, os resultados obtidos são mais conciliadores com os pressupostos iniciais. O período de queda da construção, visível através da diminuição do número de licenças, entre 1891 e 1896, caracteriza-se por uma taxa de juro média de cerca de 6,08%, correspondendo a um dos períodos em que a taxa de juro se manteve em níveis elevados. A recuperação da construção que se seguiu a 1896 processou-se após um período de queda da taxa de juro. A interrupção desta descida nos dois anos seguintes reflecte-se numa interrupção da fase ascensional da edificação privada, logo recuperada

⁶⁵ Maria Eugénia Mata, *ob. cit.*, quadro 10.

quando a taxa de juro retoma níveis mais baixos. Toda esta fase de lenta ascensão das licenças de construção (1897-1908) transcorre durante um período de juro mais baixo (média de cerca de 5,5%). Por último, a alta das taxas de juro a partir de 1922 decorre durante o período de queda da edificação residencial dos primeiros anos 20.

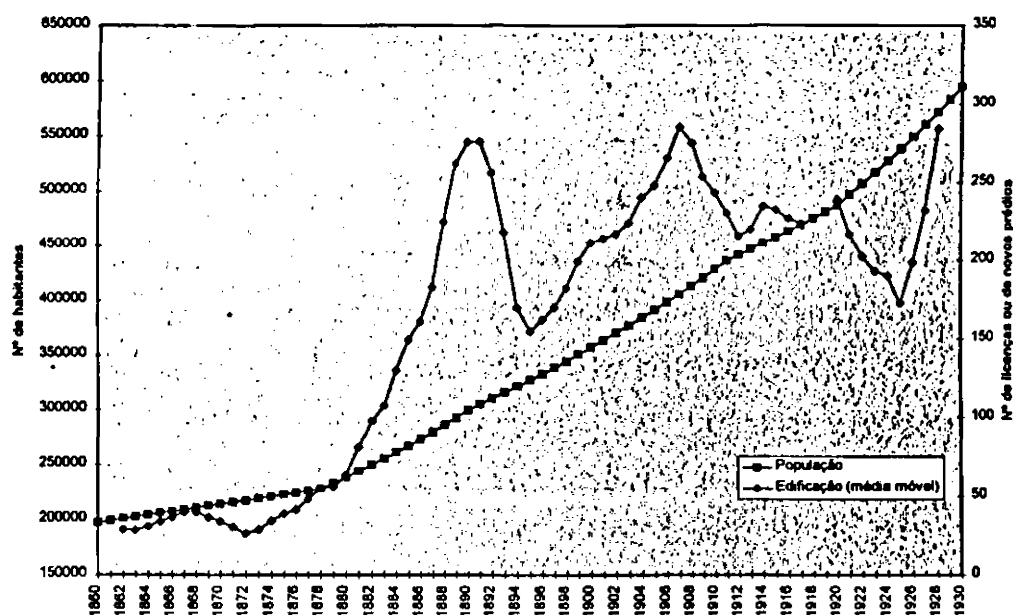
Do lado da procura de alojamento é possível entrever os efeitos positivos na construção transmitidos pelo surto demográfico da capital a partir da década de 80 do século passado (Figura 14)⁶⁷. O aumento mais intenso da concessão de licenças de edificação coincide com o início do crescimento da população da cidade, após décadas de estagnação ou mesmo de decréscimo dos habitantes da capital, como foi observado no capítulo anterior. Só em 1878 se repõem os efectivos populacionais alcançados em 1820, após cerca de 60 anos em que a demografia da capital foi sucessivamente afectada pela instabilidade social e política, entrecortada por períodos de guerra civil em que se desenrola a história portuguesa na primeira metade do século XIX, pelas dificuldades económicas que se sucederam à perda da função de entreposto desempenhada por Lisboa nas suas relações com o Brasil ou pelos surtos epidémicos que a atingiram, nomeadamente durante a década de 50 do século passado.

(cont. da página anterior)

⁶⁶ O coeficiente de correlação é de 0,272 (R^2 de 0,074) com um baixo nível de significância de F: 0,098.

⁶⁷ Os números da população da cidade de Lisboa tomam como base a população residente à data dos numeramentos e recenseamentos de 1857, 1864, 1878, 1890, 1911 e 1920 nas freguesias que fazem parte do concelho após a definição dos limites de 1902 e estimando a população dos anos intermédios através de interpolação com base na taxa de crescimento média anual entre os momentos censitários. A série das licenças de edificação foi «alisada» através do cálculo de médias móveis de cinco anos.

Figura 14: Evolução da população e das licenças de edificação e prédios construídos em Lisboa (1860-1930)



O crescimento observado a partir de 1878 inaugura por isso uma nova fase na história da capital. Entre os recenseamentos de 1878 e 1890 observa-se a taxa de crescimento mais elevada, quando comparada com outros períodos intercensitários entre 1860 e 1920. Por outro lado, é também entre 1878 e 1890 que se pode encontrar a taxa de crescimento médio anual mais elevada do saldo migratório em todo o século, explicando a maior dimensão do aumento da população pela capacidade acrescida de atracção da população por parte da capital⁶⁸.

De alguma forma é esta nova fase de crescimento populacional da cidade que se repercute também na evolução do volume dos pedidos de licença aprovados para a construção de novas habitações. Embora com

flutuações muito mais importantes, o início da década de 80 do século passado inaugura também uma fase de crescimento mais intenso da edificação residencial na cidade de Lisboa. A forte covariação entre as duas variáveis aí está para o assinalar⁶⁹.

Na ausência de dados sobre a evolução da nupcialidade, que nos poderiam dar uma imagem mais nítida sobre a intensidade e ritmo da formação de famílias, cuja importância na procura de habitação é óbvia, o crescimento da população da capital constitui uma das poucas variáveis com que se pode contar para relacionar a construção residencial com os factores demográficos que influenciavam a procura. O aumento médio anual das mulheres casadas residentes na capital, representa uma aproximação à evolução da nupcialidade (Quadro 15). Por ser medido entre censos, faltam-lhe as flutuações anuais que permitiriam dizer algo mais sobre a influência desta variável na evolução da edificação residencial. No entanto, os dois períodos de mais intenso crescimento da construção em Lisboa (1882-1891 e 1925-1930) correspondem a anos em que existe um maior acréscimo dos matrimónios na capital.

A evolução do rendimento da população da capital seria um outro factor a influenciar o mercado de alojamento. Infelizmente não existe qualquer indicador local que possa servir como estimador da marcha dos rendimentos da população de Lisboa⁷⁰. A utilização dos dados anuais do PIB *per capita* para o conjunto da economia portuguesa, que resultaram do trabalho desenvolvido por Nunes, Mata e Valério⁷¹ ou o cálculo do

(cont. da página anterior)

⁶⁸ Cf. Teresa Rodrigues, «Os movimentos migratórios em Lisboa. Estimativa e efeitos na estrutura populacional urbana de Oitocentos», *Ler História*, 1994, 26, p. 50.

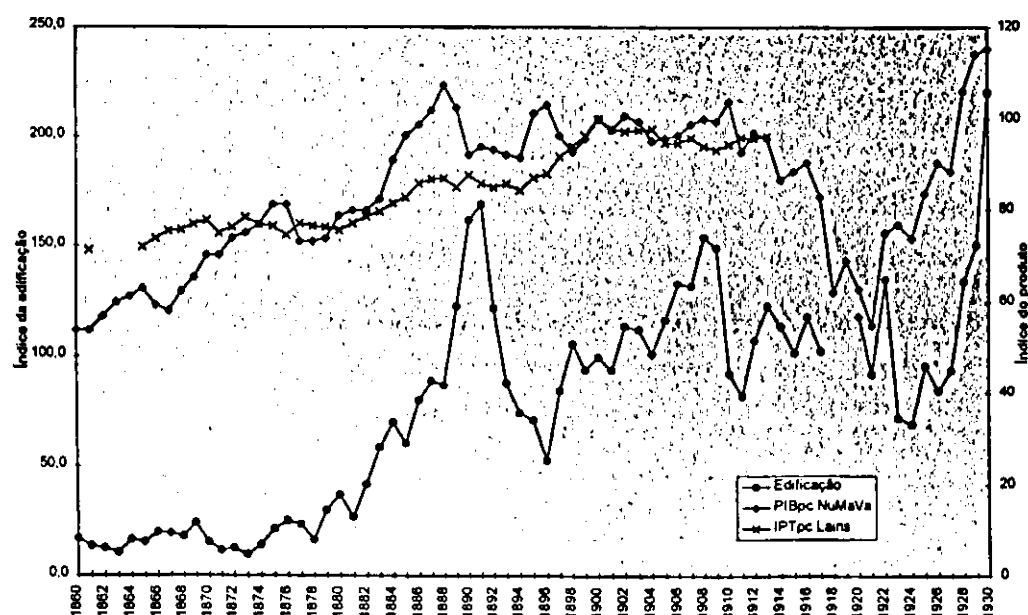
⁶⁹ O coeficiente de determinação (R^2) entre as duas variáveis é de 0,582, com um nível de significância inferior a 0,001.

⁷⁰ David Justino apresentou dados sobre a evolução dos salários, mas a série referente a Lisboa representa o salário dos trabalhadores da oficina da Casa da Moeda apenas entre 1850 e 1893, sendo por isso bastante insatisfatória (*Preços e salários em Portugal (1850-1912)*, Lisboa, Banco de Portugal, 1990).

⁷¹ Nunes, Ana Bela; Mata, Maria Eugénia; Valério, Nuno, «Portuguese economic growth 1833-1985», *The Journal of European Economic History*, 1989, vol. 18.

produto *per capita* estabelecido por Pedro Lains de forma contínua para os anos de 1865 a 1913⁷², não tem por isso muito sentido. Qualquer das duas séries apresenta uma covariação positiva com a série da edificação na cidade de Lisboa, como seria de esperar⁷³. A primeira série do produto, com uma acentuada queda do rendimento *per capita* nos anos finais da década de 80 do século passado, oferece uma sincronia mais dramática com a evolução da construção residencial ao longo da década de 90 (Figura 15). Já no século XX, idêntica covariação é observável entre as duas séries, iniciando-se com a queda do PIB per capita a partir de 1910, numa tendência que se prolonga até 1921.

Figura 15: Índices do PIB per capita (1860-1930), produto total (1861-1913) e edificação residencial em Lisboa (1860-1930) (índice 100=1900)



Fonte: Cf. notas 71 e 72.

⁷² Pedro Lains, *A economia portuguesa no século XIX*, ob. cit., anexo 1.

⁷³ A primeira série do produto (1860-1930) tem um coeficiente de correlação de 0,725 com um valor de F de 74,4 (sign.: < 0,001), e para o período de 1860-1913 de 0,810, F=99,0 (sign.: < 0,001). Introduzindo um retardamento de dois anos na série da edificação o ajustamento melhora ligeiramente, mas sem influenciar significativamente as estatísticas obtidas: no caso do primeiro coeficiente de correlação obtém-se um valor de R=0,760 e no segundo de R=0,876. A série apresentada por Pedro Lains tem um valor de R=0,807, F=87,8 (sign.: < 0,001).

Em suma, esta digressão sobre os factores explicativos da evolução da edificação residencial em Lisboa denota, em primeiro lugar, que existe ainda um trabalho de investigação a realizar pela historiografia da economia portuguesa do século que vai de 1850 a 1930 no sentido de obter indicadores para algumas das variáveis que aqui foram seguidas.

Em segundo lugar, a participação de Portugal nos movimentos de homens e capitais que se processavam entre os dois lados do Atlântico parece influenciar as flutuações da construção no principal centro urbano português através dos mecanismos financeiro, para utilizar a separação efectuada por Stefano Fenoaltea entre tipos de flutuação da construção mais ou menos sensíveis às variáveis financeiras ou demográficas. Esta a razão por que o movimento da construção em Lisboa (a exemplo do que acontecia em Itália) se afastava da experiência britânica na periodização dos seus ritmos de evolução. A canalização de recursos para o sector imobiliário coincidiria com uma situação mais favorável no Brasil (para onde a grande maioria dos emigrantes se dirigiam) e, simultaneamente, com condições vantajosas de investimento no sector e de transferência de remessas para Portugal. Não seria – ao contrário da experiência britânica, tal como foi interpretada por Brinley Thomas, entre outros – o resultado de uma diminuição do fluxo da emigração, que aumentando a procura de alojamento e a saída de recursos financeiros de fora do país, possibilitasse um acréscimo do investimento na construção.

Todavia, a adequação dos movimentos da construção na capital portuguesa aos ritmos de evolução dos fluxos financeiros – adequação que se poderá considerar como hipótese de trabalho viável para investigações mais aprofundadas – não pode perder de vista os factores locais. As influências locais na construção residencial, quer ao nível dos factores demográficos e de rendimento que suportariam os movimentos da procura, quer relativamente às próprias características das operações empresariais que enformavam as iniciativas nesta área, teriam um papel determinante na definição da periodização e intensidade das flutuações.

Três exemplos servir-me-ão para ilustrar esta situação. O primeiro destaca a importância desempenhada pelo fraco dinamismo da expansão demográfica como factor explicativo das reduzidas flutuações observadas antes da década de 1880.

O segundo exemplo considera os onze anos que decorreram entre 1879 e 1881. O acréscimo verificado no número de licenças concedidas ao longo da década de 80 do século XIX, e que culmina em 1891 com o valor mais alto de toda a série, dificilmente poderá ser apenas explicado pelas condições externas e pelo aumento da população na capital. Para esclarecer a espectacular aceleração da concessão de licenças não pode ser posta de parte a acção dos poderes públicos, nomeadamente da Câmara Municipal de Lisboa. A década de 80 do século XIX assinala uma modificação nas características da intervenção pública sobre a expansão urbana. Se por um lado há a intenção explícita de disciplinar o crescimento físico da cidade, por outro lado, existe o desejo confesso de promover um aumento do investimento público na abertura e regularização das vias e no lançamento dum grande projecto de expansão da cidade para Norte. A primeira visão de conjunto sobre o desenvolvimento da cidade data dos primeiros anos da década de 80, desempenhando um papel duradouro como directriz da acção da Repartição Técnica na promoção das ligações viárias e na aprovação dos projectos de edificação submetidos à Câmara. No final da década aprova-se o projecto de lei de expropriação por zonas (1888) que deveria ser um meio de financiar a urbanização da zona norte da cidade, através da captura das mais-valias conseguidas no processo de loteamento.

Nos dez anos que decorreram entre 1881 até 1891, o crescimento dos pedidos de construção residencial ao longo da década de 80 tinha encontrado na iniciativa pública, nos trabalhos efectuados à escala local para a reorganização viária e expansão urbana, um estímulo à

sustentação da tendência ascensional, atingindo até níveis excepcionais⁷⁴. Numa escala mais reduzida, a década de 80 tinha constituído em Lisboa uma réplica da expansão «haussmanniana» que se tinha desenrolado em Paris nos anos 50 e 60 do século passado. Tal como esta também a iniciativa pública parece ter ampliado tendências especulativas no domínio imobiliário⁷⁵. As dificuldades sentidas nas finanças municipais, a que se segue a crise de 1891-1892 que atinge as finanças públicas no seu conjunto e o equilíbrio das contas externas, vão ter consequências profundas na construção residencial em Lisboa.

Um último aspecto pode também destacar a importância das condições internas para explicar as flutuações da construção. Trata-se neste caso da estrutura empresarial que caracteriza o investimento imobiliário. A presença ou não de sociedades imobiliárias, o grau de concentração das iniciativas empresariais no sector da construção, a maior ou menor especialização dos agentes envolvidos na construção residencial são características que influenciam as flutuações da construção⁷⁶. Uma maior especialização dos operadores na construção residencial, tenderia a acentuar a concentração de actividades, mas também as tendências especulativas na produção de alojamento. Estas características da estrutura dos promotores da construção residencial teriam efeitos na maior instabilidade das flutuações no sector. A formação de sociedades imobiliárias acentuaria a maior especulação, com a tendência para um investimento excessivo nos períodos favoráveis, responsável por uma maior amplitude das flutuações⁷⁷.

⁷⁴ Veja-se no capítulo 4 a análise que irá ser feita sobre o investimento público municipal.

⁷⁵ M. Roncayolo, *ob. cit.*, p. 77.

⁷⁶ Na discussão sobre as teses da «economia atlântica», Saul evidenciou a importância da estrutura empresarial das iniciativas na construção residencial para explicar as flutuações da construção em cada cidade (*ob. cit.*, p. 132).

⁷⁷ Para o caso inglês vejam-se as referências fornecidas nomeadamente por Cooney, «The building industry», in R. Church (ed.), *The Dynamics of Victorian Business: Problems and Perspectives to the 1870s*, London, 1980; H. J. Dyos, «The speculative builders and developers of Victorian London», *Victorian Studies*, 1968, 11, pp. 641-690; e C. G. Powell, «He that runs against time: life expectancy of building firms in nineteenth century London», *ibid.*, 1969, 12, pp. 1-14. (continua na pág. seguinte)

3. A estrutura da promoção da construção residencial

3.1. A especificidade da construção residencial

Para além da sua importância económica, a construção residencial tem igualmente características próprias que a diferenciam de outros sectores industriais, proporcionando um motivo de interesse adicional⁷⁸. Em primeiro lugar, visa satisfazer uma necessidade humana básica, sendo para muitas famílias o bem mais importante que possuem ou que usufruem. Tal facto salienta uma outra característica do alojamento, relacionada com o seu elevado preço. Em terceiro lugar, o alojamento é caracterizado pela sua durabilidade e pela possibilidade de sofrer trabalhos de reparação que lhe aumentam a vida útil, pelo que o investimento que lhe está associado continua a render frutos passados muitos anos após a construção. O produto da construção residencial é igualmente heterogéneo, podendo ser categorizado de diferentes modos (dimensão, tipo, localização, *status*, etc.), o que implica a inexistência de um mercado único de alojamento, mas a constituição de uma série de mercados bastante distintos. Por último, uma outra característica básica

(cont. da página anterior)

century Bristol», *Construction History*, 1986, 2, pp. 61-7. Para França vejam-se as duas obras de Michel Lescure e o estudo de M. Roncayolo (*ob. cit.*, pp. 85 e segs.). Não é anormal a existência de flutuações anuais de -90%, ao passo que em Lisboa o decréscimo mais acentuado só uma vez ultrapassou os -47%, entre 1922 e 1923.

⁷⁸ A síntese que se segue sobre as características da construção residencial baseou-se em L. Needleman, *ob. cit.*; Richard S. Muth, «Theoretical issues in housing market research» in Allen C. Goodman (ed.), *The economics of housing markets*, Chur, Harwood, 1989, pp. 1-47; Richard Arnott, «Economic Theory and Housing». Edwin S. Mills (ed.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, 2, 1987, Amsterdam: Elsevier Science Publishers, pp. 959-988; K. J. Button, *Urban Economics. Theory and Policy*, London: Macmillan, 1976; Brian Goodall, *The Economics of Urban Areas*, Oxford, Pergamon Press, 1972; John M. Quigley, «Housing markets», in John Eatwell et al. (eds.), *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, vol. II, London, Macmillan, 1987, pp. 680-681.

da indústria de construção residencial é a sua produção no local de consumo e a sua imobilidade territorial.

Esta último aspecto tem consequências importantes para as características organizativas e tecnológicas da indústria. A sua imobilidade territorial impede a concentração da produção num local, explicando por que se trata de uma indústria dispersa geograficamente, responsável por um volume importante do emprego em diferentes regiões⁷⁹, em que a procura tende a ser satisfeita por empresas de construção locais. A adicionar à rigidez da localização da produção, a sua heterogeneidade limitou a utilização dos métodos tradicionais de racionalização do trabalho (padronização, produção em série, divisão do trabalho), dificultou a realização de economias de escala⁸⁰ e explica os fracos ganhos de produtividade alcançados⁸¹. Numa indústria responsável por um peso elevado na formação bruta de capital, a utilização de capital fixo atinge níveis diminutos⁸². Como refere Arnott, vários outros bens detêm algumas destas características, mas apenas na produção de alojamento estão tão exacerbadas⁸³.

⁷⁹ Os dados do censo de 1930 apresentam, entre os diferentes distritos, um coeficiente de variação de 32% no peso específico do emprego na construção. Veja-se também a proximidade entre os valores globais e os da cidade de Lisboa, apresentados no início deste capítulo.

⁸⁰ Marian Bowley salienta que as grandes empresas não parecem ter qualquer vantagem competitiva face a projectos de pequena dimensão (*The British Building Industry; Four Studies in Response and Resistance to Change*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1966, p. 339).

⁸¹ L. Needleman apresenta valores sobre os ganhos de produtividade da indústria de construção em vários países desde a primeira guerra mundial, salientando o atraso deste sector (*ob. cit.*, p. 105).

⁸² A aplicação de maquinaria especializada e de tecnologia avançada é ainda hoje pouco intensa. Entre 1860 e 1930, período a que se refere este texto, o trabalho manual era a norma para a construção residencial (João Emílio Santos Segurado, *Acabamentos das construções*, Lisboa, 1915, *Edificações*, Lisboa, 1938). Num período posterior, em que a utilização de maquinaria era já superior, o capital fixo por trabalhador na construção era, em média, 25% do que existia no resto da indústria (Francisco Pereira de Moura, *Para onde vai a economia portuguesa?* Lisboa: Seara Nova, 1973, p. 147, dados para o ano de 1964).

⁸³ Richard Arnott, *ob. cit.*, p. 960. M. Halbwachs considera que se o solo fosse ilimitado e as casas transportáveis nada as distinguiria de outros bens (Maurice Halbwachs, *Les expropriations et les prix des terrains à Paris, 1860-1890*, Paris, Publications de la Société Nouvelle de Librairie et d'Édition, 1909, p. 238).

3.2. Volatilidade da construção residencial e comportamentos especulativos

A volatilidade é uma das características que mais vezes tem sido apresentada como uma especificidade do sector da construção habitacional⁸⁴. Entenda-se por volatilidade a existência de grandes variações do investimento na construção consoante as conjunturas. Em momentos de crise, estimativas dos índices da construção em cidades europeias ao longo do século XIX têm encontrado quebras para 10% do nível de actividade conseguido nos anos de maior prosperidade⁸⁵.

As explicações para esta volatilidade da construção têm sido procuradas em vários factores. O mercado de capital apresentou-se como a fonte mais evidente das explicações para as bruscas variações detectadas. A importância das condições de funcionamento do mercado de capital é patente seja sob a forma dos fluxos transatlânticos de mão-de-obra e capital⁸⁶, quer quando se cinge ao mercado creditício nacional ou regional⁸⁷.

A dimensão dessa variação deve igualmente ser entendida como fruto do modo de formação das expectativas dos construtores. Devido à

⁸⁴ L. Needleman, *ob. cit.*, pp. 147 e segs; Arnott, *ob. cit.*, pp. 961-962. Veja-se as simulações realizadas por Needleman (*ob. cit.*, pp. 149-154) sobre a volatilidade da construção de novos prédios relativamente a vários limiares de crescimento da procura e de periodização do ajustamento entre oferta e procura.

⁸⁵ R. Rodger, «Speculative builders and the structure of the Scottish building industry, 1860-1914», *Business History*, 21, 1979, p. 226. Os dados de Michel Lescure sobre a evolução da construção em Paris também realçam a grande volatilidade do sector (*Les sociétés immobilières en France au XIXe siècle: Contribution à l'histoire de la mise en valeur du sol urbain en économie capitaliste*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1980, p. 6), tal como a análise efectuada por M. Roncayolo («La production de la ville», in Maurice Agulhon (ed.), *Histoire de la France Urbaine*. IV, Paris, Seuil, 1983, pp. 78 e 84-85).

⁸⁶ Veja-se neste mesmo capítulo a secção 2.2.

⁸⁷ A crítica das teses da «economia atlântica» de Brinley Thomas realça a importância dos factores nacionais e regionais como influenciando os movimentos urbanos da construção. Os mercados regionais de crédito seriam um factor essencial na explicação desses movimentos segundo a interpretação de Habakkuk (*ob. cit.*) e, principalmente, Saul (*ob. cit.*) e Cooney («Capital exports and investments in building in Britain and in USA, 1856-1914», *Economica*, 16, no. 64, 1949, pp. 347-354). Mais recentemente assinala-se também a postura crítica de Morris e Rodger, *ob. cit.*

durabilidade dos alojamentos e ao intervalo de tempo que medeia entre o início dum processo de licenciamento e a efectiva construção do prédio, as expectativas dos construtores e a sua avaliação subjectiva das oportunidades no mercado imobiliário têm um papel relevante na decisão de construir⁸⁸.

As análises históricas sobre o sector da construção em países como a Grã-Bretanha destacaram um agente económico como responsável directo por essas grandes variações. Dyos dedicou-lhe algumas páginas famosas e cunhou-lhe o título por que passou a ser conhecido na historiografia britânica: «o construtor especulativo». Englobaria quer os construtores propriamente ditos, quer os promotores imobiliários, que subcontratavam a construção, total ou parcialmente⁸⁹. Dotado de reduzido capital próprio e recorrendo maioritariamente ao crédito para financiar a construção, os prédios que constrói são destinados a ser vendidos. É precisamente esta característica de construção para posterior venda, sem que exista uma prévia encomenda ou sem que o prédio construído vá ser no futuro uma fonte de rendimento para o seu promotor, que constitui a marca distintiva do *speculative builder*.⁹⁰. Esta função de antecipação da procura inerente à sua actividade denotava o forte grau de especialização do sector imobiliário e constituía o motor de exacerbação das flutuações da construção. Assim, as variações no índice da construção seriam tanto mais elevadas quanto maior fosse o grau de especialização do sector imobiliário, decorrente da presença desses investidores na construção de prédios para habitação. Por outro lado, o

⁸⁸ R. Arnott, *ob. cit.*, p. 962.

⁸⁹ Dyos afirma que não tem sentido fazer uma distinção entre promotor e construtor, englobando os dois sob a designação de *speculative builder* (H. J. Dyos, «The speculative builders and developers of Victorian London» (primeiro em *Victorian Studies*, 11, pp. 641-690, dp. reproduzido em *Exploring the urban past*), p. 166). Uma síntese das características deste tipo de empresários no sector da construção residencial é também apresentada em R. Rodger, «Speculative builders...», *ob. cit.*, pp. 226-227.

⁹⁰ F. Trowell considera que na Inglaterra vitoriana este tipo de construtor era largamente maioritário («Speculative housing development in the suburbs of Headingley, Leeds, 1838-1914», *Thoresby Society Publications*, 59, 1985, p. 51).

acréscimo da especialização andaria a par com um aumento da concentração no sector, com os maiores promotores a responsabilizarem-se por um número crescente de edifícios⁹¹.

Para além da especialização e concentração de actividades⁹², o que diferencia os promotores que Dyos apelidou «construtores especulativos» é a transacção dos prédios construídos imediatamente após a sua edificação. Pela necessidade de realizarem o capital investido no mais curto período possível, estes construtores vão ter necessidade de rapidamente venderem os seus prédios. Na esmagadora maioria dos casos o escoamento dos novos imóveis estava dependente da sua venda como prédios de rendimento para futuros proprietários, e assim mais facilmente sujeitos à concorrência de outras formas de investimento, ao contrário da actual situação no mercado imobiliário em que a venda para a habitação por parte do proprietário é a opção maioritária. Numa situação de dificuldades na venda dos novos prédios, isto ampliaria as dificuldades conjunturais do sector da construção.

A análise da estrutura empresarial da construção residencial pode, por isso, destacar aspectos importantes que diferenciam este sector. O objectivo das páginas que se seguem é o de tentar analisar as características das iniciativas empresariais no domínio da promoção imobiliária com base no grau de especialização que teriam alcançado na segunda metade do século XIX e primeiras décadas do século XX. Se a

⁹¹ H. J. Dyos, *Victorian Suburb: a Study of the Growth of Camberwell*. Leicester: Leicester Univ. Press, 1961, p. 125; «The speculative builders...», ob. cit., pp. 164-165; H. J. Dyos e D. Reeder, «Slums and Suburbs», in H. J. Dyos et al. (eds), *The Victorian City: Images and Realities*. vol. 1 (pp. 359-386) London: Routledge and Kegan Paul, 1973, p. 378.

⁹² A associação entre concentração de actividades e especialização surge mitigada em estudos mais recentes sobre a construção residencial em Inglaterra, que destacam que seria possível a especialização numa estrutura empresarial marcada por uma grande dispersão de iniciativas (Peter J. Aspinall, «The internal structure of the housebuilding industry in nineteenth-century cities» in James H. Johnson e Colin G. Pooley (eds.), *The structure of nineteenth-century cities*, London, Croom Helm, 1982, pp. 75-106; Richard Rodger, «Concentration and fragmentation: capital, labour and the structure of mid-Victorian Scottish industry», *Journal of Urban History*, no. 30, 1988, pp. 416-431; «Speculative builders and the structure of the Scottish building industry, 1860-1914», (continua na pág. seguinte)

construção residencial fosse desenvolvida com base em operadores especializados, esperar-se-ia uma maior concentração de iniciativas em menos promotores. As suas iniciativas teriam a função de antecipação da procura que Dyos apelidou de especulativa e poderiam produzir variações mais intensas da oferta de alojamento.

É certo que a oferta de alojamento teria sempre um elemento de especulação, desde que a construção não se destinasse apenas para o usufruto por parte do seu promotor, não sendo posteriormente vendida ou alugada⁹³. Devido à duração dos períodos de aprovação dos projectos, às fases de urbanização da zona e de construção dos prédios, o tempo que decorre entre a decisão de construir e a realização da obra é sempre muito grande. Daí que a construção residencial constitua uma actividade em que as expectativas do promotor têm um papel fundamental na determinação do momento da construção, podendo dar origem a importantes desajustamentos com as condições de procura de novo alojamento. Esta função de antecipação da procura decorria não tanto das características empresariais da promoção imobiliária – maior concentração e especialização das actividades *versus* maior dispersão –, mas da especificidade do sector como actividade económica, sendo mesmo duvidosa a utilização do termo *especulação*⁹⁴. Seria a imperfeição do

(cont. da página anterior)

Business History, 21, 1979, pp. 226-246; «Structural instability in the Scottish building industry 1820-1880», *Construction history*, 2, 1986, pp. 48-60).

⁹³ Na discussão transcrita em *Construire la ville*, Michel Lescure estabelece uma distinção entre duas formas de intervir no mercado de alojamento: a edificação ou compra de imóveis e o seu posterior aluguer; a edificação ou compra de imóveis e a sua posterior venda. Apenas no segundo caso se estaria em presença de um comportamento especulativo, caracterizando a especulação como uma operação com o objectivo de revenda. A primeira operação seria um investimento, pois agiria apenas sobre o valor de uso do bem e não sobre o seu valor de troca (M. Garden e Y. Lequin (eds), *Construire la ville, XVIIIe-XXe siècles*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 1983, pp. 154-155).

⁹⁴ A análise empreendida por Arnott sobre a economia do sector da construção habitacional destaca igualmente a opinião comum sobre o papel de comportamentos especulativos como explicação para a elevada variação da actividade na indústria da construção. Considera, no entanto, que a especulação é um termo demasiado vago e falho de profundidade conceptual para ser utilizado na análise económica.

mercado que originava os comportamentos especulativos⁹⁵. A influência da maior especialização empresarial reflectir-se-ia na amplificação das variações da construção residencial.

⁹⁵ Saul, *ob. cit.*, p. 131; M. Daunton, «The building cycle and the urban fringe in Victorian cities: a comment», *Journal of Historical Geography*, 4, no. 2, 1978, p. 177.

3.3. A dispersão de iniciativas na construção residencial

Do ponto de vista metodológico, a análise da estrutura empresarial da oferta de habitação em Lisboa trilha terrenos ainda mais complicados do que o estabelecimento dos perfis da construção residencial efectuado anteriormente. A informação estatística sobre as empresas e empresários que actuavam no sector é praticamente inexistente. Não existem dados nem sobre o seu volume de negócios, nem sobre o volume da mão-de-obra que empregavam, indicadores comuns para a análise da estrutura empresarial⁹⁶. A única possibilidade de aceder, de uma forma agregada, ao modo como actuavam os protagonistas da construção residencial, é através da informação presente no registo dos pedidos de licenças de edificação, que identificavam nominativamente os requerentes e o local em que se iria realizar o empreendimento. Assim, para além do apuramento dos valores agregados que estabelecem o perfil da evolução da construção residencial, procedeu-se também a uma exploração nominativa das licenças de edificação. Com base nas licenças de edificação escolheram-se três períodos de 10 anos cada (1860-1869, 1880-1889 e 1900-1909) para efectuar a identificação de todos os requerentes de licenças de edificação, já que se tornava excepcionalmente demorado o levantamento de todos os anos. Por sua vez, a década entre 1920 e 1929 foi analisada, não com base nas licenças de edificação⁹⁷, mas sim com o recurso aos livros de licenças de

⁹⁶ Veja-se o trabalho de Maria Helena Pessoa Lopes (*Estrutura empresarial portuguesa*. Lisboa: Gabinete de Estudos do Ministério da Corporação e Previdência Social, nº 3, série Estudos, 1971) em que são utilizados precisamente estes indicadores.

⁹⁷ Como foi referido anteriormente, os dados estatísticos sobre a construção para os anos de 1920 a 1930 foram colhidos no *Anuário da Câmara Municipal de Lisboa* de 1935. O recurso aos *Livros de Porta* para conhecer os requerentes das licenças de edificação é pouco viável para este período, devido ao volume de registos contidos em cada livro de porta, dos quais menos de 10% dizem respeito a licenças de edificação, o que torna a sua exploração muito lenta.

habitabilidade⁹⁸. Com base nesta informação conhece-se a frequência com que os diferentes indivíduos promoviam a edificação de prédios, o que permite aceder ao grau de especialização alcançado na promoção da construção residencial.

Normalmente os requerimentos eram realizados para a construção de um único prédio, sendo muito raros os casos em que o pedido incluía um maior volume de construção⁹⁹. Esta conclusão tem, desde logo, um resultado. Afasta a possibilidade de utilizar a dimensão de cada projecto de edificação (número de prédios por licença) como elemento discriminante entre os diferentes promotores da construção, método utilizado noutros trabalhos¹⁰⁰. A frequência com que os promotores imobiliários requeriam licenças de edificação passa, em contrapartida, a ser o meio privilegiado para conhecer a estrutura empresarial neste sector. Assenta no pressuposto, que parece razoável, de que o número de projectos que uma firma solicita tem uma correspondência com a sua dimensão como empresa e o grau da sua ligação e envolvimento com o sector da construção residencial.

⁹⁸ As licenças de habitabilidade teriam de ser obrigatoriamente emitidas pela câmara após vistoria, antes de qualquer prédio poder ser habitado, tal como ficou regulamentado pela lei de salubridade urbana de 1904. Nestas licenças de habitabilidade é transcrito o nome do promotor da construção, podendo por isso ser utilizadas com o mesmo fim que as licenças de edificação.

⁹⁹ Em 1879 existe uma licença que abrange 16 prédios, na zona de Campo de Ourique, mas trata-se de um caso excepcional, quer pela presença de mais do que um prédio numa licença, quer fundamentalmente pela dimensão do empreendimento. Sempre que esta informação era prestada retirei a indicação do número de prédios que eram autorizados por cada licença. Concluí que entre 1878 e 1917, em 26 anos existem referências a licenças para mais do que um prédio, mas que nunca ultrapassam as sete por ano, quedando-se em média por duas. Apenas em 9% dos casos estas licenças múltiplas se destinam à construção de mais do que dois prédios, nunca ultrapassando os 3 prédios com excepção dum caso em 1894 (e o já referido de 1879).

¹⁰⁰ H. J. Dyos, *ob. cit.*; Richard Rodger, «Speculative builders and the structure of the Scottish building industry, 1860-1914». *Business History*, 1979, 21, pp. 226-246; Peter J. Aspinall, *Building applications and the building industry in nineteenth century towns: the scope for statistical analysis*, Birmingham, Centre for Urban and Regional Studies, Birmingham University, 1978 e «The internal structure of the housebuilding industry in nineteenth-century cities». in James H. Johnson *et al.* (eds), *The structure of nineteenth-century cities*. (pp. 75-106) London, Croom Helm, 1982; Jane Springett, «Landowners and urban development: the Ramsden estate and nineteenth century Huddersfield», *Journal of Historical Geography*, 1982, 8 (2), pp. 129-144 e «Land development and

(continua na pág. seguinte)

Esta metodologia de análise da estrutura empresarial tem alguma semelhança com o que tem sido apelidado *demografia das empresas* ou – noutra formulação – *ciclo de vida das empresas*, em que maioritariamente se procura estudar a duração do processo que medeia entre o nascimento e o fim de uma unidade empresarial, com as consequentes diferenças por período histórico, região ou sector de actividade¹⁰¹. No caso da promoção da construção residencial em Lisboa entre 1860 e 1930 procura-se conhecer não tanto a «esperança de vida» das empresas responsáveis pela construção residencial, mas a frequência das suas «concepções». Esta frequência seria um indicador da importância da sua actividade no sector.

Os resultados, sumariados no Quadro 17, são surpreendentes. Espanta, em primeiro lugar, a extrema dispersão das iniciativas de construção residencial. Em dez anos de actividade seguida ininterruptamente, apenas um máximo de 22% dos operadores tinham requerido mais do que uma licença de construção ou, em termos mais simples, mas menos precisos, tinham efectuado a construção de mais do que um prédio. Com 4 ou mais licenças as proporções recuavam a uns ínfimos 1 a 4%, consoante os anos.

A comparação destes resultados com estudos com idênticas preocupações realizados para outras cidades europeias revela o grau extremo de dispersão existente em Lisboa.

(cont. da página anterior)

house-building in Huddersfield, 1770-1911». in M. Doughty (ed), *Building the Industrial City*. (pp. 23-56) Leicester: Leicester Univ. Press, 1986.

¹⁰¹ C. G. Powell, «He that runs against time: life expectancy of building firms in nineteenth century Bristol», *Construction History*, 2, 1986, pp. 61-67; P. Jobert e J. C. Chevailler, «La démographie des entreprises en France au XIXe siècle. Quelques pistes». *Histoire, Économie et Société*, 1986 pp. 233-264; Philippe Jobert and Michael Moss (eds.), *The Birth and Death of Companies. An Historical Perspective*. Casterton Hall: The Parthenon Publishing Group, 1990; James Carroll, Nicholas J. Morgan and Michael S. Moss, «Building by numbers: the lifecycle of Scottish building firms, 1793-1913». in Philippe Jobert et al. (eds), *The Birth and Death of Companies. An Historical Perspective*. (pp. 197-214) Casterton Hall: The Parthenon Publishing Group, 1990.

Quadro 17: Distribuição dos promotores da construção pelo número de licenças de edificação, em %

Nº. de licenças	1860-1869	1880-1889	1900-1909	1920-1929
1	86,7	78,0	80,1	86,1
2-3	12,6	18,2	16,4	11,9
4 e +	0,7	3,8	3,5	2,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Nº. de promotores	294	1015	1894	1580
Coeficiente de Gini	0,069	0,178	0,155	0,114

Fonte: Licenças de edificação: 1860-1869 (*Livro de prospectos*); 1880-1889 (mapas semestrais das licenças de edificação publicados no *Archivo Municipal*, 1880-1884, *Livros de Porta*, 1885-1887 e *Livros de obras particulares*, 1888-1889); 1900-1909 (*Livros de obras particulares*); 1920-1929 (*Livros de licenças de habitabilidade*)

Londres constitui um caso singular de especialização e concentração da actividade empresarial na construção para habitação. Especialização demonstrada pelo facto de que, para grande parte dos operadores, a sua passagem pela construção residencial não era uma actividade ocasional. Os dados do estudo de Dyos já citado revelam que cerca de 25% dos promotores estavam envolvidos na construção de sete prédios num só ano. No final do século esta percentagem tinha já subido para 40%¹⁰². Por seu turno, a concentração é perceptível quando se conhece que em 1899 cerca de 3% de todas as empresas eram responsáveis pela edificação de mais de 40% de novas casas¹⁰³. Razão que o leva a concluir que cerca de 90% das actividade de construção residencial era efectuada com fins especulativos.

¹⁰² H. J. Dyos, *ob. cit.*, apêndice A.

¹⁰³ Existem dados sobre a concentração da actividade construtora para outras cidades britânicas. Tomam, porém, como índice de concentração o número de casas por projecto aprovado, o que é um indicador diferente daquele que é aqui considerado e não comparável. Veja-se Richard Rodger, «Speculative builders...», *ob. cit.*, e J. Aspinall, artigos citados. De qualquer forma, os dados disponíveis apontam sempre para índices de concentração muito superiores.

O Quadro 18 permite uma comparação mais fácil, pois utiliza um indicador semelhante ao que usei para Lisboa. Trata-se dos resultados do estudo da urbanização de duas zonas em Inglaterra: um subúrbio de Birmingham e uma pequena cidade de veraneio, Eastbourne, no sudeste de Inglaterra¹⁰⁴. A primeira é apresentada como um exemplo de dispersão das iniciativas. A segunda foi, pelo contrário, edificada com uma maior concentração de projectos de construção, em que marcavam presença o tipo de promotores imobiliários caracterizados por Dyos. É fácil observar para que lado pende a distribuição das iniciativas no domínio da promoção imobiliária em Lisboa. Mesmo relativamente à década em que a concentração é maior (1880-1889), a capital portuguesa conseguia apresentar valores ainda mais elevados de dispersão.

Quadro 18: Comparação da distribuição do número de licenças de edificação por promotor imobiliário em diferentes cidades

Nº. de licenças	Lisboa	Birmingham	Eastbourne
1-2	92,5	88,9	55,3
3-9	7,3	9,9	27,1
10 ou +	0,2	1,2	17,5
Total	100,0	100,0	99,9
Nº. de promotores	1015	742	365

Fonte: Lisboa, 1880-1889 (cf. nota do Quadro 17), Birmingham, 1786-1914 (D. Cannadine, *ob. cit.*, quadro 8, p. 115), Eastbourne, 1851-1914 (Cannadine, *ob. cit.*, quadro 27, p. 260)

Barcelona surge referenciada como um caso singular de «democratização» da actividade empresarial no domínio da construção¹⁰⁵. Entre 1860 e 1896, de todas as iniciativas de construção residencial existentes em Barcelona, cerca de 60% eram asseguradas por indivíduos

¹⁰⁴ D. N. Cannadine. *Lords and Landlords: the Aristocracy and the Towns, 1774-1967*. Leicester: Leicester Univ. Press, 1980.

que apenas construíam um prédio. Cerca de 19% dos prédios eram construídos por indivíduos responsáveis por 4 ou mais projectos de construção entre 1860 e 1896. Valores que não atingem o grau de dispersão encontrado em Lisboa, onde os responsáveis por 4 ou mais projectos de construção nunca detêm mais de 14% das licenças, mesmo no período entre 1881 e 1890 em que dispersão é menor.

Uma segunda constatação diz respeito à comparação dos níveis de dispersão da actividade entre os diferentes períodos. A mera consulta dos valores apresentados no Quadro 19 dá uma imagem de relativa estabilidade. O teste de *chi-square* apresentado no quadro seguinte pretende saber se existe uma diferença significativa entre os valores que cabem às diferentes categorias nos vários períodos. Entre 1880-1889 e 1900-1909 (linha 2) a imagem de estabilidade está espelhada no baixo valor do *chi-square* e numa baixa probabilidade de as diferenças observadas entre os dois períodos se poderem dever a outra razão que o mero acaso. Pelo contrário, a comparação entre 1860-1869 e 1880-1889 reflecte a existência de algumas mudanças na distribuição dos promotores imobiliárias pelas diferentes categorias. Embora limitadas e longe de corresponder a qualquer processo de transformação radical na concentração da promoção da construção residencial, entre a primeira década analisada e a segunda vislumbra-se a tendência para um aumento da concentração. Esta tendência para uma elevação do número de promotores que têm mais de 3 projectos aprovados e, simultaneamente, do número de projectos que couberam a cada um, mantém-se entre 1900 e 1909, explicando o valor da estatística *do chi-square* quando se compara esta década com a primeira¹⁰⁶.

(cont. da página anterior)

¹⁰⁵ Xavier Tafunell Sambola, «La construcción en Barcelona, 1860-1935: continuidad y cambio». in José Luis García Delgado (ed), *Las ciudades en la modernización de España: Los decenios interseculares*. (pp. 3-20) Madrid: Siglo XXI, 1992.

¹⁰⁶ O grau de probabilidade é um pouco menor do que o que se evidencia da comparação entre 1860-1869 e 1880-1889, mas mesmo assim mantém-se a um nível suficientemente elevado para poder ser significativa.

Quadro 19: Resultados do teste de chi-square à distribuição do Quadro 17

Comparação entre períodos	Chi-square	Probabilidade
1. 1860-1869 / 1880-1889	13,440	0,002
2. 1880-1889 / 1900-1909	1,704	0,427
3. 1860-1869 / 1900-1909	10,034	0,067
4. 1860-1869 / 1920-1929	2,598	0,273
5. 1880-1889 / 1920-1929	29,516	0,000
6. 1900-1909 / 1920-1929	21,791	0,000

Mais interessante é o que se passa com a década de 20 relativamente às outras décadas. Depois de um movimento de concentração entre 1860-1869 e 1880-1889, que se mantém vinte anos depois, as estatísticas de *chi-square* relativas à comparação entre a década de 1920-1929 e as duas décadas anteriores demonstram que o recuo no nível de concentração visível no Quadro 17 não é fruto do acaso. Entre 1900-1909 e 1920-1929 processou-se um acréscimo de dispersão das acções de promoção da construção, voltando-se ao nível existente em 1860-1869. Esta mutação – de tão invulgar para uma opinião preconcebida que associasse o desenvolvimento da especialização na construção residencial a uma evolução inelutável e linear – poderia fazer supor que a mudança da fonte documental utilizada para construir o Quadro 17 teria influenciado os resultados obtidos. A comparação com o que passava numa área mais restrita da cidade – o projecto de urbanização dos terrenos a norte da Praça Marquês de Pombal – sustenta a verosimilhança deste recuo nos níveis de concentração alcançados em 1880-1889¹⁰⁷. Mais adiante serão abordadas algumas das possíveis explicações para este facto.

¹⁰⁷ Veja-se mais adiante o capítulo 6.

Qual o significado desta distribuição dos promotores pelo número de projectos em que estavam empenhados para a caracterização da estrutura empresarial da promoção imobiliária? Em primeiro lugar, a inexistência de especialização é a imagem de marca dos agentes da oferta de habitação em Lisboa durante este período. Só pode, por isso, ser diminuto o número de operadores que constroem em antecipação da procura, cuja finalidade é a construção para venda¹⁰⁸.

Em segundo lugar, a esmagadora maioria das construções são realizadas por proprietários do solo ou por pequenos operadores que compram um lote de terreno edificável e que erguem um prédio. Em ambos os casos, trata-se de iniciativas ocasionais, explicando o elevado número de indivíduos com apenas uma licença de edificação ao longo de dez anos.

Veja-se o exemplo de António João Quintão. Obteve em 1883 licença para construção dum prédio de 4 pisos e com uma área coberta de cerca de 405 m², num terreno da Calçada do Combro. Seria a primeira e a única vez, ao longo da década que terminaria em 1889, que solicitaria uma licença de edificação à Câmara. Sabemos que ficou a residir no primeiro andar e que presumivelmente terá arrendado os restantes pisos. Neste caso ignoro quem foi o construtor do prédio, se terá sido o próprio proprietário ou se terá contratado a sua construção. Por sua vez, José Lino da Silva construiu um prédio na Lapa, na Rua de S. Domingos, com licença deferida em 1879. Entregou a sua construção a uma empresa construtora, a Companhia de Crédito Edificadora Portuguesa, que iria erguer um prédio de apenas três pisos, mas com uma área coberta razoável, cerca de 485 m². Também será a única vez em que o nome

¹⁰⁸ Na opúsculo laudatório da obra dos construtores tomarenses, o seu anónimo autor refere que apenas em 1906 uma sociedade de três carpinteiros tomarenses deu origem à «indústria das edificações urbanas para venda» (*Os construtores civis tomarenses...*, p. 11). Tal não é inteiramente correcto, pois já antes existiam operadores que construíam prédios para em seguida os venderem.

deste indivíduo surge nos registos de licenças da Câmara durante o período analisado.

Para além desta característica comum, destaca-se o destino que foi dado a qualquer dos prédios – de forma total ou parcial – como fonte de rendimento. Isto é, a sua acção como promotores da construção de residências é uma acção pontual, ocasional, que visa transformar a sua condição de proprietários do solo urbano em fonte adicional de rendas.

Não são seguramente os agentes especializados na oferta imobiliária, profundamente empenhado em satisfazer uma procura de bens imobiliários urbanos, seja de prédios de rendimento ou de usufruto. Numa situação em que estes agentes especializados concentrassem a oferta de novos prédios, os potenciais investidores em prédios de rendimento teriam renunciado à construção directa para passarem a adquiri-los a estes empresários. A promoção imobiliária passaria então a ser uma actividade económica especializada, desenvolvida por intermediários que estavam separados da propriedade final do bem produzido.

Apesar da comparação grosseira, seria comparável à diferença entre a produção de vestuário baseada no alfaiate e a que seria assegurada através do pronto-a-vestir. A promoção da construção, marcada pela dispersão de actividades, assemelhar-se-ia a um padrão pré-industrial de produção, em que predominaria o trabalho por encomenda. Como refere Needleman, trata-se de características que salientam o carácter tradicional, quase medieval da construção residencial.

Embora não se tenha qualquer informação directa sobre quem são os milhares de nomes que surgem referenciados nos registos das licenças de edificação, devido à ausência de qualquer identificação ocupacional, algum esforço de cruzamento nominativo com outras fontes permite destacar a ampla variedade de ocupações que surgem envolvidas na

promoção imobiliária¹⁰⁹. Alguns dos promotores da construção residencial são identificados profissionalmente como construtores. No entanto, não são majoritários entre as ocupações citadas, mais um sinal da falta de especialização do sector da construção de alojamento. Proprietários, comerciantes, funcionários ou membros de profissões liberais são os que mais frequentemente surgem citados, mas pequenos artesãos ou viúvas não deixam de aparecer entre aqueles que vêm um seu projecto de edificação aprovado¹¹⁰.

A construção residencial revela-se uma actividade periférica a outros interesses profissionais, colocação segura de capitais amealhados por pequenos aforradores, um meio de assegurar uma fonte de rendimentos estável ou como uma reserva de valor. No caso de Lisboa, mesmo o pequeno aforrador que pretendia utilizar a propriedade imobiliária como reserva de valor, tomava ele próprio a iniciativa de construção, em vez de deixar este papel a agentes especializados.

¹⁰⁹ Cruzamento entre os cidadãos registados no recenseamento eleitoral de 1925, freguesia de São Sebastião da Pedreira (1925), onde se dispõe da identificação profissional dos recenseados, e os que surgem na década de 1920 a 1929 como promotores da construção. A reduzida amplitude do conjunto de nomes de que se dispõe do registo da ocupação – apenas circunscrito a uma freguesia e a um único ano – impede uma identificação alargada das largas centenas de nomes de promotores da construção. No entanto, mesmo com tão severa limitação, o cruzamento nominativo realizado destaca com clareza a enorme variedade de ocupações que surgem referenciadas.

¹¹⁰ No capítulo 6 voltar-se-à a este tema, com base na análise dos indivíduos envolvidos na construção residencial nas zonas de Picoas e das Avenidas Novas. Para Setúbal, também P. Guimarães encontrou uma grande difusão social do acesso à promoção da construção, embora não apresente valores sobre a distribuição de frequências dos processos de licenciamento por promotor (ob. cit., p. 537).

3.4. A ausência de sociedades imobiliárias

Um aspecto saliente quando se olha para os nomes envolvidos nestes projectos de edificação é a ausência das sociedades imobiliárias, que tiveram um papel importante na urbanização noutros países. O caso mais exemplar é a França do Segundo Império, em que estas sociedades foram os agentes empresariais dos esforços de renovação urbana empreendidos em Paris, genericamente associados à acção de Haussmann, e que serão emulados noutras cidades francesas e europeias¹¹¹. Estas sociedades imobiliárias tinham simultaneamente fortes

¹¹¹ Vejam-se os estudos de Louis Bergeron, «Haute banque parisienne et spéculation immobilière au XIXe siècle» in Maurice Garden et al. (ed.), *Construire la ville (XVIIIe-XIXe siècles)*. (pp. 13-26) Lyon: Presses Universitaires de Lyon, 1983; Florence Bourillon, *Les villes en France au XIXe siècle*, Paris, Ophrys, 1992, pp. 132-136; Insolera, Roma moderna. Un secolo di storia urbanistica, 1870-1970, Turim, Einaudi, 1993 (1ª ed., 1962); Michel Lacave, «Stratégies d'expropriation et Haussmanisation: l'exemple de Montpellier». *Annales ESC*, 1980, 35, pp. 1011-1025; Michel Lescure, *Les sociétés immobilières en France au XIXe siècle: Contribution à l'histoire de la mise en valeur du sol urbain en économie capitaliste*. Paris: Publications de la Sorbonne, 1980; Marcella Marmo, «Il finanziamento delle trasformazioni urbanistiche dell'800: il caso di Napoli» in A. Caracciolo (ed.), *Dalla città preindustriale alla città del capitalismo*, Bologna, Il Mulino, 1975; Rosalinda Adami e Luisa Ago, «I fenomeni di trasformazione urbana e il ruolo del ceto imprenditoriale» in Giorgio Fiocca (ed.), *Borghesi e imprenditori a Milano dall'Unità alla prima guerra mondiale*, Bari, Laterza, 1984, pp. 291-362; Horst Matzerath, «Berlin, 1890-1940» in Anthony Sutcliffe (ed.), *Metropolis, 1890-1940*, London, Mansell, 1984, pp. 289-318; David H. Pinkney, *Napoleon III and the rebuilding of Paris*, Princeton (N. J.), Princeton Univ. Press, 1958; Marcel Roncayolo, *ob. cit.* O início da expansão oitocentista de Barcelona para o *ensanche* revelou também a actividade de sociedades imobiliárias, apesar da dispersão imobiliária realçada por Tafunell (M. Corominas, «Les societats del'Eixample» in S. Barjau et al. (ed.), *La formació de l'eixample de Barcelona*. (pp. 43-59) Barcelona, 1990). Para a expansão de Berlim, Matzerath, «Berlin», in Anthony Sutcliffe (ed.), *Metropolis, 1890-1940*, London, Mansell, 1984, pp. 302-303. Com uma menor ligação a formas de planeamento urbanísticas definidas administrativamente, veja-se também a experiência da *Compañía Madrileña de Urbanización* na expansão periférica de Madrid no final do século passado e início deste (Brandis Garcia e Mas Hernández, «La ciudad lineal y la práctica inmobiliaria de la Compañía Madrileña de Urbanización (1894-1931)». *Ciudad y Territorio*, 1981, 3, pp. 41-76). A presença de sociedades imobiliárias – embora sem a ligação com os poderes públicos visível nas experiências ditas de «haussmanização» (Patricia L. Garside, «London» in Anthony Sutcliffe (ed.), *Metropolis, ob. cit.*, p. 225) está também presente no crescimento urbano das cidades britânicas, como é visível através, por exemplo, da actividade da *Glasgow Building Company* na urbanização desta cidade escocesa (J. R. Kellett, «Property speculators and the building of Glasgow, 1780-1830», *Scottish Journal of Political Economy*, 8, 1961, pp. 217 e segs.), do desenvolvimento do subúrbio londrino de Camberwell (H.J. Dyos, *Victorian Suburb: a Study of the Growth of Camberwell*, Leicester, Leicester Univ. Press, 1961, pp. 119 e segs.) ou das companhias imobiliárias na

(continua na pág. seguinte)

ligações às instituições financeiras e a empresas de transportes urbanos¹¹², para além de relações privilegiadas com a administração.

A única sociedade anónima em actividade durante o período em análise foi a Companhia de Crédito Edificadora Portuguesa, já citada nestas páginas. Em 1880-1889 e 1900-1909 o seu nome surge quase 50 vezes nos registos de licenças de edificação. No entanto, o seu papel é meramente de firma construtora por conta de um proprietário, tal como foi exemplificado atrás, com excepção de 12 ocasiões¹¹³. Assim, embora a longevidade das actividades desta Companhia seja grande (existem registos da sua actividade como construtora desde 1878 até 1909¹¹⁴), não se pode considerar como uma firma predominantemente ligada à promoção da construção¹¹⁵.

(cont. da página anterior)

expansão de Leeds (F. Trowell, «Speculative housing development in the suburbs of Headingley, Leeds, 1838-1914», *Thoresby Society Publications*, 59, 1985, pp. 50-118).

¹¹² O estudo de Larroque («Economic aspects of public transit in the Parisian area, 1855-1939». in Joel A. Tarr et al. (eds), *Technology and the rise of the networked city in Europe and America*. (pp. 40-66) Philadelphia: Temple Univ. Press, 1988) é elucidativo da interpenetração existente entre banca, imobiliário, transportes e outras infra-estruturas urbanas. A *Compañia Madrileña de Urbanizacion* também tem uma lógica semelhante. Para além do imobiliário (urbanização e loteamento, venda de terrenos, construção, venda de prédios e até aluguer), as suas actividades empresariais incluíam os transportes, o abastecimento de água e a energia. No sentido de financiar as operações imobiliárias cria inclusivamente uma *Caja de Ahorros* (Brandis Garcia e Mas Hernández, *ob. cit.*).

¹¹³ A situação destas 12 referências em que a Companhia de Crédito Edificadora Portuguesa surge como promotora imobiliária oferece algumas dúvidas. Em três casos em que foi possível saber algo mais do que o que estava registado nos Livros da Repartição Técnica concluiu-se que a Companhia não construía por conta própria, mas por contrato com proprietários. O nome destes não tinha sido transcrito para os Livros de Registo na forma habitual: «Companhia de Crédito Edificadora Portuguesa, por conta de ... » (seguindo-se o nome do proprietário). Este último era o verdadeiro promotor da construção.

¹¹⁴ Registei todas as suas ocorrências mesmo durante as décadas em que os dados não foram explorados nominativamente. No entanto, este levantamento é certamente parcial e não tenho a certeza que as suas actividades terminem em 1909, pois bastava o facto do seu nome ser omitido em benefício da mera apresentação do proprietário para não constar qualquer referência nos registos de licenças de edificação.

¹¹⁵ Nuno Teotónio Pereira contém referências a companhias urbanizadoras como tendo influenciado o crescimento de Lisboa na segunda metade do século XIX, sem explicitar qualquer exemplo («Pátios e vilas de Lisboa, 1870-1930: a promoção privada do alojamento operário», *Análise Social*, 1994, 29, p. 510).

As sociedades imobiliárias não estiveram ausentes da história da capital durante a segunda metade do século XIX. Na memória apresentada por Pezerat em 1865 salientava-se a necessidade de promover a formação de companhias e da sua ligação aos estabelecimentos de crédito, para executar obras municipais, numa clara alusão ao modelo de concessões que se desenrolava pela mesma época em França¹¹⁶. E concluía-se, salientando o que se poderia esperar da acção destas companhias: «[...] fournir au Gouvernement et à l'administration municipale des combinaisons qui concilient tous les intérêts, et ménageant les coffres de l'état et de la municipalité»¹¹⁷.

Pelas actas das vereações municipais perpassam várias propostas de sociedades imobiliárias que desejavam instalar-se e que pretendiam a concessão de privilégios por parte das autoridades municipais e nacionais. A aprovação do Plano de Melhoramentos da Capital por decreto de 31 de Dezembro de 1864, a abertura da Avenida da Liberdade e mais tarde das Avenidas Novas surgem como momentos mobilizadores dos planos de formação destas sociedades. Ressalvando pequenas diferenças de objectivos e de regime contratual, os seus promotores pretendiam uma situação de exclusivo na urbanização da área, podendo efectuar as necessárias expropriações com plena posse de eventuais mais-valias, e requeriam facilidades fiscais. A partir de 1857 várias propostas se sucedem neste sentido. Umas, suscitando uma recusa imediata, como a que é apresentada em 1 de Julho de 1857 por Aires de Sá de Magalhães para a formação de uma *Companhia de Edificação Lisbonense e Geral de Construção Urbana em Portugal*¹¹⁸. Outras, desembocando em negociações e apreciação mais detalhada pelas autoridades estatais e municipais, como a proposta em 1865 de formação de uma *Companhia*

¹¹⁶ P. J. Pézerat, *Mémoire sur les études d'améliorations et embellissements de Lisbonne*, Lisbonne, 1865, pp. 5 e 11.

¹¹⁷ *Idem, Ibidem.*

Geral de Edificações, que reunia alguns financeiros e proprietários (Adriano Antão Barata Salgueiro, Marquês de Ficalho, Visconde dos Olivais, Barão de Magalhães, António Alves de Sousa, António Manuel da Fonseca, Silem José Cohen, os banqueiros Krus & C^a. e Warburg & Datti, e The International Financial Society de Londres). A comissão nomeada no MOP para analisar a proposta estabelece um conjunto de regras que cerceiam a grande maioria das condições apresentadas pela Companhia. As condições requeridas incluíam, entre outras, a isenção permanente de direito de registo e adicionais, contribuição predial, direitos de importação e contribuição industrial ou qualquer outro imposto sobre os lucros da companhia; o direito de expropriação por utilidade pública; a cessão gratuita da propriedade ou domínio sobre qualquer prédio ou terreno nas áreas urbanizadas pela Companhia¹¹⁹.

Outras companhias, viram a luz do dia, como a que foi protagonizada por Henry Burnay em torno do *Sindicato de Terrenos de Santa Marta*, que pretendia urbanizar a área da «Quinta do Marquês de Borba», situada entre a actual Praça do Marquês de Pombal e o Conde de Redondo¹²⁰, denominando-a Bairro Camões, em comemoração do centenário da morte do poeta. Em 17 de Junho de 1880 foi apresentada a proposta de Henry Burnay, como representante do Sindicato, que consistia, no essencial, no delineamento da rede viária da zona a urbanizar e no acordo para que a câmara assegurasse a construção

(cont. da página anterior)

¹¹⁸ Volta a apresentar propostas semelhantes ao Ministério das Obras Públicas em 1863 e 1864 (cf. MOPTC, Biblioteca e Arquivo Histórico, Sociedades Anónimas Portuguesas).

¹¹⁹ Cf. MOPTC, Biblioteca e Arquivo Histórico, Sociedades Anónimas Portuguesas. Em 1873 e 1876 Silem Cohen continuava a tentar pôr de pé este projecto, procurando o apoio do município (actas de 25 de Setembro de 1873 e 14 de Dezembro de 1876). Não encontro qualquer notícia da efectiva fundação desta companhia, que tinha sido já assinalada por José-Augusto França (*Lisboa: urbanismo e arquitectura*. Lisboa: Instituto de Cultura e Língua Portuguesa, 1989, p. 64). Para outras propostas de formação de sociedades imobiliárias vejam-se as actas das vereações de 7 de Junho de 1864 e 31 de Julho de 1887, a acta da Comissão de Obras e Melhoramentos Municipais de 28 de Outubro de 1884.

¹²⁰ Toponímico que advinha do palacete da família com o mesmo nome, anterior proprietária dos terrenos.

destas ruas, cedendo o Sindicato o terreno necessário. De molde a dotar o município com os meios financeiros para a realização destes trabalhos, a sociedade representada por Burnay emprestava as somas necessárias ao juro de 5% e com um prazo de amortização de dez anos. A proposta foi aprovada por maioria, embora depois de acesa discussão, tendo em Elias Garcia o seu principal paladino¹²¹. Tanto quanto transparece dos pedidos de licenças de edificação, o Sindicato dos Terrenos de Santa Marta não terá construído um único prédio, embora tenha vendido terrenos e tenha construído alguns troços de ruas até 1902. Os anos finais do século XIX e, sobretudo, a primeira década do nosso século são de intensa construção nesta zona, mas trata-se de iniciativas isoladas, nenhuma delas associada àquela empresa ou a Henry Burnay. Assim, a única intervenção do Sindicato no sector imobiliário teria sido no loteamento e posterior venda dos lotes edificáveis. Mesmo o empréstimo de fundos à câmara não se deve ter concretizado, a julgar pelos registos municipais.

O início dos anos 20 do presente século parece ter sido um momento em que novamente se perfilam iniciativas que pretendiam dar um impulso à formação de sociedades imobiliárias. Em 1920 é assinado um contrato com a Sociedade Comercial Financeira, Limitada, representada por Carlos Champalimaud, com vista a esta empresa poder proceder à urbanização de um vasto leque de áreas da capital¹²². Outra proposta tinha sido apresentada por Júlio David dos Santos Violante, em nome de um grupo financeiro não especificado, mas fora recusada pela vereação. A enumeração dos trabalhos realizada na proposta de contrato remete para a execução de obras previstas no plano elaborado em 1903 e

¹²¹ *Archivo Municipal*, Sessão de 17 de Junho de 1880, pp. 296-299. A apresentação circunstanciada deste debate terá de ficar por ora para outra ocasião.

¹²² *Contrato para a urbanização e alargamento da cidade de Lisboa adjudicado à Sociedade Comercial Financeira, Lda.*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1920, e *Actas das Sessões da Câmara Municipal de Lisboa*, sessões de 13 de Fevereiro de 1920, e de 7 a 19 de Abril do mesmo ano.

aprovado em 1904, embora se deixe aberta a possibilidade de realização de outras obras cujos projectos ainda não estivessem aprovados¹²³.

Mais importante, pelo menos para a história do urbanismo, foi a proposta de criação de uma sociedade imobiliária que se encarregasse da construção da ponte sobre o Tejo, ligando Lisboa a Almada, e «a aplicação da fórmula da cidade jardim concebida em 1882 por D. Arturo Soria y Mata»¹²⁴. Apresentada em 1921 ao governo português, contando com o apoio da comissão técnica governamental nomeada para emitir parecer sobre o assunto, não vai, no entanto, singrar. O aspecto mais peculiar desta proposta é a tentativa de exportar o projecto urbanístico que a *Compañía Madrileña de Urbanización* tinha levado a cabo em Madrid e a que já foi feita referência¹²⁵. O projecto apresentado para a expansão no sentido da margem sul do Tejo tinha o mesmo carácter abrangente que a sociedade imobiliária tinha desenvolvido em Madrid: para além do seu papel como promotor imobiliário, pretendia também concessões na exploração dos transportes, electricidade, água, gás e telefones na área a urbanizar, para além da concessão da cobrança de portagens na ponte sobre o Tejo. Também este projecto se ficou pelo domínio das intenções.

Em síntese, a acção destas sociedades imobiliárias é praticamente inexistente. A quase totalidade não passaram das secretárias de ministros, directores-gerais e vereadores, antes de repousarem num qualquer arquivo ou serem inclusivamente perdidas para o nosso conhecimento. Outras, encetaram passos para a sua formação, mas não produziram um único prédio. Mesmo a urbanização da área a norte da Praça Marquês de

¹²³ A enumeração feita dessas obras era a seguinte: «estrada da Luz, parte da rua Tenente Valadim, prolongamento da rua Joaquim António de Aguiar e avenida Almirante Reis, avenida de Ceuta, de Alcântara a Benfica e seus ramais; as ruas, praças e vias de comunicação dos Bairros da Graça, Palhavã e as zonas das Picoas na parte ainda não expropriada; bairros económicos; e outras vias cujos projectos ainda não estejam aprovados».

¹²⁴ *La Gran Lisboa. Trabajo presentado por la Compañía Madrileña de Urbanización al XIII Congreso de la Asociación española para el progreso de las ciencias acerca del ensanche de Lisboa en forma de ciudad jardín lineal*, Madrid, 1931, p. 3.

¹²⁵ Brandis Garcia e Mas Hernández, ob. cit.

Pombal, que se pensaria poder vir a ser desempenhada por uma ou mais sociedades imobiliárias, que teriam o exclusivo da promoção imobiliária, não se irá realizar com a sua participação¹²⁶. Tudo se conjuga para que a promoção da construção em Lisboa, durante o período que decorre entre 1860 e 1930, seja uma actividade individual, dispersa e com pouca continuidade no tempo.

¹²⁶ Chegou a ser estabelecida a redacção dum contrato provisório com Henry Lusseau, apresentado em 10 de Janeiro de 1895 e 5 de Fevereiro do mesmo ano em sessões camarárias. Este processo vai gorar-se por incapacidade de Henry Lusseau em congregar os interesses e capitais necessários a pôr de pé a referida companhia. Ver adiante o capítulo 6.

3.5. A especialização na promoção da construção

Embora estando longe dos níveis de concentração de actividade encontrados noutras cidades europeias, alguns indivíduos se destacavam. É porventura nas zonas de urbanização não controlada, periféricas ao enquadramento e regularização da expansão urbana que começa a ser esboçado pelo município a partir da década de 1870, que encontramos alguns dos exemplos mais importantes desses empresários que fazem do crescimento da cidade uma oportunidade de negócio. O Bairro Andrade, entre a antiga rua dos Anjos, a travessa do Forno do Tijolo e a calçada com o mesmo nome, é um desses exemplos. Foi desenvolvido por um proprietário de duas quintas, Manuel Gonçalves Pereira de Andrade, que abre cinco ruas particulares e desenvolve o loteamento da zona¹²⁷. Para além da área apreciável que é urbanizada através da iniciativa individual deste proprietário e à margem do controlo estrito dos serviços municipais¹²⁸, o fundador do Bairro Andrade vai ser o responsável pela construção de, pelo menos, seis prédios entre 1890 e 1894, e irá vender os restantes lotes edificáveis a outros construtores¹²⁹. Prédios de arquitectura modesta de um ou dois andares, dirigidos a uma procura

¹²⁷ *Archivo Municipal*, 1889, p. 261.

¹²⁸ A abertura de ruas particulares era precisamente um meio de os processos de urbanização em maior escala se subtraírem a esse controlo. A abertura destas ruas tinha de ser autorizada – pelo menos a partir do decreto de 31 de Dezembro de 1864 – mas as suas dimensões não eram as legalmente estabelecidas, e a sua conservação, limpeza e iluminação eram da responsabilidade do promotor da urbanização. Aliás, os processos de deferimento da abertura destas ruas exigiam um termo de responsabilidade por parte do proprietário em que tomava sobre si essas incumbências. Todavia, mais tarde ou mais cedo essas ruas eram integradas no domínio público e a edilidade via-se a braços com vias mal dimensionadas, pouco cuidadas e muitas vezes dificilmente articuláveis com a rede viária pública preexistente. O caso de Manuel Gonçalves Pereira de Andrade exemplifica esta mesma situação: em 11 de Setembro de 1890 pede a passagem das ruas ao domínio público (*Archivo Municipal*, 1890, p. 371).

¹²⁹ Um desses construtores seria Manuel de Castro Guimarães (*Archivo Municipal*, 1893, p. 280).

popular, de inquilinos que podiam viver fora de vilas e pátios, ou das casas abarracadas.

Outros casos podiam ser arrolados, exemplificando comportamentos idênticos: urbanização de uma zona, infra-estruturação viária e algum arremedo de equipamentos higieno-sanitários, loteamento e construção de prédios. Em áreas de maior dimensão, como o Bairro Andrade, alguns destes lotes seriam vendidos a outros operadores, arrecadando as mais-valias resultantes da valorização dos terrenos. Sempre a opção por ruas particulares, como meio de acelerar o loteamento, evitar os controlos públicos mais coercivos e escapar aos processos, forçosamente mais lentos, de construção e infra-estruturação por parte do município. Noutras situações, as soluções habitacionais estariam longe dos prédios modestos, mas com condições aceitáveis, como se pode depreender pela urbanização levada a cabo por António Luís Inácio na Quinta dos Sete Castelos (Alto de Pina) (*Arquivo Municipal*, 1892, p. 230), junto ao Arco de Carvalhão ou no Beato. Porém, a estratégia global era a mesma que a esboçada para Manuel Gonçalves Pereira de Andrade.

Em zonas periféricas da cidade outros promotores imobiliários singravam, com a construção de prédios de superior qualidade aos do Bairro Andrade. Um exemplo interessante é o de Manuel Francisco de Almeida Brandão, que foi o maior promotor imobiliário na década de 1880-1889, responsável por 14 projectos de edificação situados na vertente oposta ao Bairro Andrade do vale que subia desde o Martim Moniz até à Estrada de Circunvalação, projectos esses distribuídos pela rua da Escola do Exército e pelo vizinho Largo do Cabeço da Bola. Na década seguinte irá também ser responsável pela rua que recebeu o seu nome, junto da Calçada da Estrela, bem como por outros prédios na vizinha Miguel Lupi. Negociante com interesses no Brasil, chega a ser eleito vereador da Câmara Municipal de Lisboa, embora tenha faltado a todas as reuniões, argumentando com os seus afazeres na Baía. Não seria um empresário

cujos negócios se circunscrevessem, ou fossem até maioritariamente desempenhados no sector imobiliário. Mas marcou sem dúvida o grupo dos operadores com maior actividade, pelo destaque com que o lidera.

Quanto às zonas mais integradas no ordenamento urbanístico controlado pelo município (eixo Avenida da Liberdade-Campo Grande) o desenvolvimento da construção residencial não apresenta uma concentração numa área restrita¹³⁰, comparável aos exemplos anteriores e a outros que poderiam ser aduzidos, dizendo respeito a zonas periféricas (Beato, Madre de Deus, Graça, Ajuda, Campo de Ourique¹³¹). O facto do processo de urbanização ser público, estritamente controlado pelos serviços técnicos da câmara, com prévia expropriação dos terrenos, loteamento, infra-estruturação e venda dos talhões edificáveis aos promotores, não cria concentrações de prédios erguidos pelo mesmo indivíduo, como as que resultavam da abertura de ruas particulares ou duma urbanização assente na iniciativa privada. As construções a cargo dum mesmo operador só raramente se encontravam aglomeradas. Esta a primeira constatação que se pode retirar sobre as características da promoção residencial na área mais importante de expansão urbana da cidade de Lisboa na viragem do século XIX para o século XX.

Os agentes da promoção residencial nas zonas de Picoas e Avenidas Novas serão abordados com mais pormenor no capítulo 6 deste trabalho. No entanto, algumas outras conclusões podem desde já ser adiantadas quanto às suas características, no sentido de melhor clarificar o sector da construção no conjunto da cidade de Lisboa.

¹³⁰ Um maior desenvolvimento das características da promoção da construção residencial na zona sujeita à intervenção municipal de acordo com o denominado «projecto das zonas» será realizada no capítulo 6.

¹³¹ Campo de Ourique é desde a década de 1870 uma das zonas com uma expansão mais pronunciada e apresenta casos de pronunciada concentração da actividade de construção residencial. O exemplo mais evidente é, singularmente, da única sociedade com uma importância destacada na promoção imobiliária, como foi a firma Silva, Esteves, Lopes e Companhia, que em 1879 vê aprovados projectos de edificação para oito prédios e casas térreas para 30 inquilinos.

Quando comparada a distribuição dos promotores residenciais pelo número de edifícios de que eram responsáveis nesta área de urbanização planeada, a conclusão que se pode retirar destaca a ainda maior dispersão de iniciativas nas Picoas e Avenidas Novas. As diferenças não são muito significativas, mas são concordantes em qualquer um dos períodos evocados (1900-1909 e 1920-1929). A existir alguma diferença entre a urbanização planeada da zona a norte do Marquês de Pombal e o panorama traçado para o conjunto da cidade, ela reflectir-se-ia então numa tendência para que a dispersão de iniciativas imobiliárias fosse maior na zona em que a oferta de alojamento se dirigia para estratos mais ricos da sociedade lisboeta¹³².

A segunda constatação relativa a esta área, diz respeito aos promotores com o maior número de projectos de edificação, que também surgem entre os que ocupam o topo da hierarquia no conjunto da cidade de Lisboa. Isto é, a construção nas Picoas e nas Avenidas Novas não privilegiava nem uns promotores relativamente a outros, nem era um factor influenciando uma maior concentração de iniciativas.

¹³² Veja-se a última secção do capítulo 6 em que este aspecto é abordado com mais detalhe.

4. Conclusão

Esta estrutura empresarial, marcada pela dispersão das iniciativas e pela falta de especialização, tinha por certo raízes nas características do sector da promoção residencial, esboçadas no início da secção anterior. Ainda hoje as pequenas empresas predominam neste sector¹³³. Por outro lado, num momento mais próximo do período analisado, os dados da estatística das sociedades de 1939 revelam quer a maior juventude das firmas existentes na construção, quer o menor número de trabalhadores e do capital social em média por empresa¹³⁴.

Um desincentivo à concentração deriva de economias de escala não tão intensas na construção quanto em outros sectores, pelas razões já apresentadas atrás, relacionadas com a logística da construção. Além disso, e exceptuando o valor do terreno, os custos do trabalho eram elevados e mantinham uma proporção semelhante fosse a construção dirigida para prédios de qualidade ou para prédios de construção mais modesta¹³⁵, o que contribuía para uma estrutura de custos mais rígida. A inexistência de reduzidas ou nenhuma barreiras à entrada explica a elevada mobilidade das empresas e empresários, e também o número de pequenas empresas.

Desta forma, a gestão das condições de incerteza e de variabilidade do mercado imobiliário tinha de se afastar dos modelos tradicionalmente utilizados noutras indústrias para proteger as empresas face à mudança das condições de mercado, nomeadamente através da

¹³³ Em Portugal, em 1988, 47% das empresas da construção tinham menos de 20 trabalhadores ao seu serviço.

¹³⁴ As firmas da construção de Lisboa que assumiam a forma de sociedades em 1939 tinham em média 37 trabalhadores e um capital social médio de 302 contos. Na indústria transformadora os valores eram, respectivamente, 50 e 479.

¹³⁵ Hernâni Caeiro Pereira, *Índice do custo da construção civil em Lisboa*, Lisboa, 1950.

internalização da incerteza e da mutabilidade¹³⁶. Entre as estratégias de internalização contar-se-ia o aumento da dimensão da empresa ou a diversificação de actividades. Ambas as possibilidades de internalização da incerteza – através das economias de escala e de diversificação – estavam prejudicadas no sector. Aos desincentivos à concentração já enunciados, adicionava-se igualmente a reduzida possibilidade de diversificação de actividades por parte dos promotores da construção residencial¹³⁷.

A extrema dispersão das iniciativas de construção residencial em Lisboa durante o período analisado encontra a sua justificação nestas características da actividade no sector. Uma forte intervenção neste sector só era apanágio de um punhado de indivíduos, aqueles que ao longo de uma década eram responsáveis por quatro ou mais licenças. E mesmo estes podiam não fazer da oferta de alojamento a sua actividade principal. Para a esmagadora maioria a edificação de um prédio era uma actividade marginal, procurando uma fonte de rendimento a longo prazo, onde pudessem investir algumas poupanças. Esta era afinal uma estratégia defensiva face à incerteza evidenciada pela intensa volatilidade que caracterizava o sector. O próprio facto de um grande número de indivíduos serem sobretudo «promotores» e não «construtores» releva desta ausência de especialização. A esmagadora maioria dos construtores não

¹³⁶ Entre as estratégias prosseguidas individualmente pelas firmas para redução das condições de incerteza inclui-se igualmente a externalização de actividades. Podem também ultrapassar uma estratégia puramente individual através de acordos e associações inter-empresas, ou conseguir formas de regulamentação do mercado através da acção de terceiros, nomeadamente do Estado.

¹³⁷ Algumas possibilidades existiriam no domínio das obras públicas ou dos trabalhos de alteração e ampliação de edifícios. No caso das obras públicas, a análise dos empreiteiros das obras executadas no âmbito da urbanização municipal das Picoas e Avenidas Novas (ver mais à frente o capítulo 6) não encontrou nenhum dos promotores da construção que tinha sido responsável pela construção de mais do que um prédio entre 1900 e 1909. Quanto aos trabalhos de reparação e ampliação, os construtores que faziam edifícios por encomenda com alguma regularidade, participavam certamente nestas actividades. O exemplo da Companhia de Crédito Edificadora Portuguesa é elucidativo duma actividade continuada neste domínio. No entanto, repare-se que estamos a falar de uma empresa que constrói por conta de outrem, não se tratando de um promotor da construção.

edificava em antecipação da procura (ao invés dos «construtores especulativos» de que falava Dyos). A sua relação com a organização da laboração no sector estava muito mais próxima de padrões facilmente associados ao mundo pré-industrial: o trabalho por encomenda para um promotor da construção.

A actividade desenvolvida pela Companhia de Crédito Edificadora Portuguesa permite a clarificação de duas posturas distintas na construção residencial e por arrastamento uma definição conceptual mais criteriosa. A actuação predominante desta empresa restringia-se à construção por encomenda de um proprietário do terreno edificável. A denominação de «construtor» será reservada para esta função. Por sua vez, o proprietário do terreno – sob a sua direcção ou recorrendo à contratação de construtores profissionais – que levava a cabo a edificação do prédio tem a designação do promotor da construção. São estes últimos que tomam as decisões que determinam o investimento na expansão do parque edificado.

Mas, para além destas características intrínsecas ao sector da promoção imobiliária, importa tentar esclarecer as razões que impediram que em Lisboa não se tivessem criado as condições que permitiram uma maior concentração da actividade imobiliária noutros países.

Embora de uma forma simplista, podemos considerar que existiriam duas circunstâncias favoráveis à concentração imobiliária. Dois exemplos históricos de resposta do sector imobiliário ao crescimento urbano fundamentam esta divisão. Exemplos que radicam também em diferentes espaços nacionais.

A primeira circunstância favorável à concentração seria sustentada em processos de reordenamento e de expansão urbana dirigidos pelo

Estado, como os que se passaram em Paris¹³⁸. Sociedades imobiliárias teriam contratos assegurados para a urbanização parcial ou total destas zonas, fortemente apoiadas na administração, nos meios bancários e nas empresas dedicadas ao fornecimento de serviços de água, transporte e energia.

A segunda radicar-se-ia em processos mais espontâneos de crescimento urbano. Um forte aumento da população das cidades induziria fenómenos de suburbanização, alicerçados numa homogeneização do gosto das classes médias e na fuga ao ambiente mais degradado das zonas centrais das cidades¹³⁹. A criação e desenvolvimento das *building societies*, como instituições concentrando meios de crédito à construção, davam um impulso adicional a esta forma de propiciar a especialização e a concentração da actividade imobiliária. Para além da dimensão física do empreendimento, no loteamento e edificação dum subúrbio um promotor imobiliário encontraria as condições para a padronização da oferta, que se aproximariam das economias de escala noutros sectores de actividade. Devido às características periféricas do solo poderia reduzir o peso do custo da terra na estrutura dos custos de produção do alojamento. A isto adicionar-se-iam as mais-valias inerentes à valorização dos terrenos, numa operação em que o promotor teria um controlo muito mais estrito do enquadramento do empreendimento em equipamentos, infra-estruturas e ambiente.

¹³⁸ A bibliografia sobre esta tema é extensa. Para além dos estudos de Bergeron, Lacave, Lescure, Pinkney e Roncayolo, já citados, veja-se também Françoise Boudon, «La 'haussmanisation' du centre de Paris: le nouveau parcellaire». *Storia della Città*, 1977 (5), pp. 34-53; Florence Bourillon, *Les villes en France au XIXe siècle*, Paris, Ophrys, 1992; Anthony Sutcliffe, *The autumn of central Paris. The defeat of town planning, 1850-1970*, Montreal, McGill-Queen's Univ. Press, 1971.

¹³⁹ O estudo de Dyos já referenciado («The speculative builders...») apresenta as características fundamentais deste modo de proporcionar a concentração das iniciativas imobiliárias. Veja-se também o estudo pioneiro do mesmo Dyos, *Victorian Suburb...*, *ob. cit.*; H. J. Dyos e D. Reeder, «Slums and Suburbs», *ob. cit.*; D. Cannadine, *ob. cit.*; F. M. L. Thompson (ed), *The rise of suburbia*, Leicester: Leicester Univ. Press, 1982; Mary Corbin Sies, «The city transformed: nature, technology and the suburban ideal, 1877-1917», *Journal of Urban History*, 1987, 14 (1), pp. 81-111; John Archer, «Individualism, the Middle Class, and the Genesis of the Anglo-American Suburb», *Journal of Urban History*, 1988, 14 (2), pp. 214-253.

As desvantagens desta segunda via como meio de especialização e concentração da actividade imobiliária resultavam da dependência de condições específicas ao nível da procura de alojamento, que não se encontravam reunidas em Lisboa: um elevado crescimento da população, uma classe média económica e socialmente importante, uma homogeneização da procura, que sustentasse iniciativas imobiliárias com uma dimensão mais ampla¹⁴⁰, e a institucionalização de fontes de financiamento para estes empreendimentos. Por outro lado, a concentração da iniciativa imobiliária num só local e dirigida a uma mesma clientela amplificaria os riscos de insucesso face a súbitas situações de adversidade.

Em contrapartida, a primeira via dependia da iniciativa dos poderes públicos. Existe um momento na história de Lisboa oitocentista em que se entrevê essa possibilidade de emulação das experiências francesas, italianas ou espanholas de constituição de sociedades imobiliárias. A fundamentar esta possibilidade estariam algumas ocorrências, a partir dos anos 70 do século passado. Em primeiro lugar, as tentativas por parte da câmara de Lisboa de fazer aprovar pelas Câmaras dos Pares e dos Deputados um meio expedito de expropriação e, simultaneamente, de financiamento da expansão para Norte da Avenida da Liberdade. Os projectos de infra-estruturação viária e ordenamento da edificação realizados pela Repartição Técnica municipal, chefiada por Ressano Garcia, seriam um outro indício de que existiria uma intervenção pública emuladora do modelo *haussmaniano*. Por último, pode-se igualmente referir as variadas propostas para a criação de sociedades imobiliárias. A expropriação por zonas, o instrumento jurídico que viabilizaria a operação, é aprovada em 8 de Agosto de 1888. Nesse mesmo ano está feito o projecto definitivo da urbanização da zona compreendida entre a Avenida

¹⁴⁰ A bibliografia sobre a criação de subúrbios na Inglaterra apresenta vários exemplos de como o sucesso da criação de empreendimentos imobiliários formados por alojamentos dirigidos à classe média estava fortemente dependente da dimensão da procura (cf. os exemplos de Cannadine ou de Thompson nos textos já citados).

da Liberdade e o Campo Grande, dirigido por Ressano Garcia. Mas a credibilidade política e financeira do município é seriamente afectada pela nomeação governamental da Comissão Executiva em 1890, no intuito de disciplinar as finanças municipais. As dificuldades financeiras do Estado central após 1891 rematam qualquer hipótese de trilhar esta via e vão protelar o início da expansão para a zona das Picoas e das Avenidas Novas¹⁴¹. Por fim, quando finalmente arranca a urbanização sob a responsabilidade da câmara, a divisão em lotes, posteriormente vendidos aos promotores interessados num processo que lança no mercado um largo número de parcelas edificáveis, vai contribuir para a manutenção da dispersão das iniciativas imobiliárias em Lisboa. A posterior decisão de venda dos lotes a prestações (1911), tomada pela vereação republicana como meio de reanimar a procura, vai acentuar ainda mais a possibilidade de «democratização» dos empreendimentos imobiliários.

Nestas circunstâncias podemos encontrar uma das razões para o aumento de dispersão ocorrido na década de 20 do presente século. O processo de loteamento e de venda das parcelas edificáveis na urbanização planeada pelo município a norte do Marquês de Pombal teria como efeito uma diminuição das já muito reduzidas barreiras à entrada na promoção da construção residencial. A oferta de um número elevado de lotes, a preços que não seriam elevados, a julgar pelo número de arrematantes que os compravam para em seguida os revenderem, significou uma oportunidade acrescida de acesso ao solo urbano por parte de um maior número de promotores da construção. A venda a prestações a partir de 1911 vai amplificar esta tendência.

¹⁴¹ Não é de excluir a possibilidade de existirem anti-corpos contra a concessão de qualquer exclusivo de urbanização a sociedades imobiliárias, algo que parece ressaltar em certas intervenções de deputados e pares ou nos pareceres das comissões que se debruçaram sobre algumas das propostas de formação de sociedades imobiliárias. Também não se deve pôr de parte a eventualidade da própria CML querer aproveitar as mais-valias provenientes do diferencial entre o valor da expropriação e o valor dos lotes edificáveis, como meio de solução dos seus problemas financeiros, algo que também surge de forma explícita na boca de alguns vereadores, como se verá mais adiante.

Uma outra razão para o acréscimo da dispersão de iniciativas pode, porventura, encontrar-se num motivo também relacionado com a intervenção municipal, mas agindo num sentido inverso ao que motivava a resposta da iniciativa privada apresentada no parágrafo anterior. Esta última decorria de um acréscimo da intervenção pública, através de uma definição estrita do processo de urbanização, aspecto que irá ser abordado com detalhe nos dois últimos capítulos deste estudo. Aquela derivava, em contrapartida, da omissão de intervenção pública, de uma maior liberdade dada à iniciativa privada. O impacto da crise financeira de 1891-1892 vai implicar uma pressão por parte de empregadores e associações sindicais para uma diminuição da rigidez dos controlos públicos sobre a construção residencial¹⁴². Novo período de dificuldades, a partir de 1910, vai dar origem a exigências semelhantes. Por último, fontes diversas retratam o acréscimo de permissividade no licenciamento e controlo municipal durante a segunda década do século actual¹⁴³.

O surto inflacionista verificado a partir de 1916 e, principalmente, nos anos que se seguiram ao fim do conflito mundial, teria encontrado no investimento imobiliário uma resposta tendente à colocação de capitais em aplicações seguras e menos sujeitas à corrosão causada pela subida dos preços. No entanto, não deixavam de se fazer sentir movimentos em sentido oposto à atractividade do investimento no imobiliário. As medidas de controlo administrativo das rendas durante o período do conflito mundial tornavam o prédio de aluguer um investimento menos sedutor¹⁴⁴.

¹⁴² Este aspecto será abordado no capítulo 3 e, mais adiante, no capítulo 6.

¹⁴³ Veja-se o que atrás foi dito sobre as críticas expressas no Anuário da CML de 1935 ou em *Os construtores tomarenses*. A apreciação realizada sobre o que se tinha passado nos últimos anos no controlo da edificação residencial era também fortemente negativa por parte do vereador Raul Caldeira em 1923 (Actas das sessões da Comissão Administrativa, 13 de Abril de 1923).

¹⁴⁴ Numa primeira fase as medidas adoptadas foram no sentido de limitar o aumento das rendas (leis de 21 de Novembro de 1914 e de 28 de Setembro de 1917), estipulando montantes máximos de acréscimo. Após a guerra uma nova lei do inquilinato proíbe o aumento das rendas sem o acordo do inquilino (lei de 17 de Abril de 1919).

Em países como a Inglaterra, um controlo das rendas em moldes semelhantes aos existentes em Portugal ocasionou uma distorção de tal forma grave do mercado de promoção privada da construção residencial, que teria contribuído para a necessidade da oferta pública de alojamento subsidiado¹⁴⁵. A conjugação deste controlo administrativo sobre o mercado de aluguer de habitações com uma crise global do alojamento operário e a necessidade de promover na frente interna o apoio à mobilização geral («homes fit for heroes»)¹⁴⁶ impulsionou o crescente peso dos municípios como operadores no mercado do alojamento¹⁴⁷.

No caso das medidas legislativas de controlo das rendas decretadas em Portugal entre 1914 e 1919, e que incidiam sobre a promoção da construção de prédios de rendimento, o seu impacto parece ter-se restringido ao início dos anos 20 e mesmo assim em conjugação com outros factores como foi observado anteriormente. Após aquela data a recuperação é vigorosa, no momento em que a estabilização cambial e monetária foi alcançada, a partir de 1925. A promoção do alojamento social¹⁴⁸, bem como a revisão do regime de arrendamento urbano em 1928, terão criado condições adicionais para a atractividade do investimento imobiliário.

Uma apreciação da volatilidade do sector da construção residencial através das suas flutuações entre 1860 e 1930 foi realizada anteriormente. Não serão aqui retomados os comentários aos factores influenciando a

¹⁴⁵ David Engländer, *Landlord and Tenant in Urban Britain, 1838-1918*, Oxford, Clarendon Press, 1983 e M. J. Daunton, *House and Home in the Victorian City: Working Class Housing, 1850-1914*, London, Edward Arnold, 1983. O carácter pan-europeu de medidas deste tipo não tem merecido o estudo detalhado e comparativo que mereceria. Veja-se a breve referência que lhe é feita por Colin G. Pooley em «Housing strategies in Europe, 1880-1930: towards a comparative perspective», in Colin G. Pooley (ed.), *Housing strategies in Europe, 1880-1930*, Leicester, Leicester Univ. Press, pp. 332-333.

¹⁴⁶ M. Swenarton, *Homes fit for heroes: the politics and architecture of early state housing in Britain*, London, 1981.

¹⁴⁷ M. J. Daunton, «Housing» in F. M. L. Thompson (ed.), *The Cambridge Social History of Britain 1750-1950*, vol. 2, People and their environment, Cambridge, Cambridge U P, 1990, p. 235 e segs.

marcha da construção. Importa apenas salientar que não parece poder associar-se uma maior instabilidade das flutuações à maior especialização e concentração das iniciativas de promoção da construção residencial. Mesmo quando a actividade é tão dispersa como a que se observava em Lisboa ao longo deste período – mais atomizada do que qualquer outro centro urbano – as flutuações alcançam níveis elevados¹⁴⁹.

Esta constatação adequa-se, afinal, à radical diferença de opiniões existente entre os vários estudos que se debruçaram sobre a importância da estrutura empresarial para o aumento da volatilidade e instabilidade no sector da construção residencial. Esta tanto podia coincidir com uma estrutura empresarial em que predominassem os grandes operadores¹⁵⁰ ou em que as sociedades imobiliárias se tornassem «[n]os agentes de desequilíbrio do mercado»¹⁵¹, como as grandes variações dos ritmos da construção se encontravam associadas ao ascendente das empresas de pequena dimensão¹⁵².

Tal ambivalência do impacto da estrutura empresarial nas flutuações da construção residencial parece dar razão aos apontamentos antes esboçados sobre as características do sector. Realçou-se que as

(cont. da página anterior)

¹⁴⁸ A anterior decisão de construção do Bairro do Arco do Cego, em 1919, tinha sido interrompida em 1922 devido a dificuldades financeiras.

¹⁴⁹ Medida a variabilidade das flutuações através do coeficiente de variação, os valores alcançados são semelhantes aos de outros centros urbanos (entre 1860 e 1913, coeficiente de variação de 67%, semelhante ao das cidades inglesas de Liverpool, Londres ou Manchester, ao de Madrid ou Paris, ou aos índices nacionais italiano e americano, mas o dobro do que se observou para Barcelona entre 1860 e 1896).

¹⁵⁰ É o que salienta Dyos nos diferentes textos já citados.

¹⁵¹ M. Lescure, *Les sociétés immobilières en France au XIXe siècle: Contribution à l'histoire de la mise en valeur du sol urbain en économie capitaliste*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1980, pp. 57-58; também M. Roncayolo, *ob. cit.*, pp. 84-85.

¹⁵² É a opinião expressa nos estudos de Richard Rodger, já citados (por todos, «Structural instability in the Scottish building industry 1820-1880», *Construction history*, 2, 1986, pp. 48-60), na síntese efectuada por M. Doughty («Introduction», in Martin Doughty (ed.), *Building the industrial city*, Leicester, Leicester Univ. Press, 1986, p. 8) e também por parte de X. Tafunell, «La construcción en Barcelona, 1860-1935: continuidad y cambio» in José Luis García Delgado (ed.), *Las ciudades en la modernización de España: Los decenios interseculares*, Madrid, Siglo XXI, 1992, p. 12. C. G. Powell, *op. cit.*, pp. 22-23 e 27-32 aborda o tema sem esclarecer esta questão.

práticas especulativas faziam parte da própria lógica de funcionamento da construção residencial. Pode-se, pois, concluir que um nível elevado de volatilidade poderia coexistir com diferentes tipos de estrutura empresarial. Uma única condição deveria estar presente – a promoção residencial não se destinaria maioritariamente ao usufruto próprio. Outros requisitos ditariam um acréscimo de actividade de pequenos ou grandes empreendedores e esses estariam relacionadas com a percepção que os promotores da construção tinham sobre a evolução do mercado imobiliário: número de casas vagas (indicador relativo à pressão da procura no mercado de alojamento), nível das rendas, disponibilidade de solo edificável, disponibilidade e custo do crédito. Como o processo de urbanização passava a depender cada vez mais da intervenção municipal (como iremos ver no capítulo que se segue), o desempenho da administração passou também a fazer parte do processo de formação das expectativas dos investidores na construção de prédios para uso residencial. Quer como entidade regulamentadora e vigilante sobre o cumprimento das posturas municipais, quer ainda como responsável pela dotação de equipamentos, a acção da administração municipal era importante como barómetro e estímulo para a iniciativa privada no imobiliário. O comportamento nas duas fases do ciclo que culmina em 1891, bem como o impacto tão extenso da crise financeira do mesmo ano, parecem dar razão a esta hipótese. A evolução das despesas públicas em infra-estruturas e equipamentos, quando comparada com o ciclo da construção também permite suportá-la¹⁵³.

Por último, é interessante constatar que as experiências mais evidentes de concentração da actividade imobiliária em termos individuais (promotores com maior número de licenças) ou em termos geográficos (aglomeração de edificações numa determinada área) se realizavam nas zonas periféricas e nas áreas de habitação pobre. Para além dos menores

¹⁵³ Veja-se a análise realizada no capítulo 4.

custos destas operações (preço dos terrenos, investimento no loteamento e infra-estruturação, e construção) que diminuíam os riscos, a maior dimensão do potencial mercado a que se destinavam seria um elemento adicional de atracção dos investimentos. Neste, como noutros aspectos a pobreza dos rendimentos, era um factor incontornável.

Capítulo III

O enquadramento da construção residencial

Ao longo do período analisado, a oferta de alojamento na capital processou-se no quadro de uma regulamentação cada vez mais intensa das suas actividades por parte das autoridades municipais. Ao longo deste capítulo irão ser abordados os principais aspectos que enquadraram institucionalmente a construção residencial a partir da segunda metade do século XIX e até ao início do presente século. Esta maior ênfase na criação de normas que regulamentassem a edificação privada desenvolveu-se no decurso de um período em que a preocupação com a qualidade de vida na cidade era cada vez maior, fruto dos novos desafios com que se deparava o ambiente urbano.

Num primeiro momento, integra-se essa preocupação num movimento mais geral, com uma dimensão europeia e ligado a um nexo de causas que se podem considerar comuns. Se é certo que aquilo que Donatella Calabi apelidou de «factor cidade» cria uma especificidade urbana que é fonte de externalidades e um impulso para uma regulação pública acrescida, o século XIX vai exacerbar esta situação. O planeamento urbano e a disciplina urbanística vêm na segunda metade do século XIX o seu nascimento e é neste contexto que se pretende integrar o caso da capital portuguesa.

Num segundo momento vai procurar analisar-se a situação em Lisboa quanto à novidade dos mecanismos de intervenção urbana e às suas motivações. Primeiramente, considera-se que face aos instrumentos

anteriores de intervenção urbanística detidos pela vereação de Lisboa ou pela administração central, o decreto de 31 de Dezembro de 1864 assume um papel de destaque pela modernidade dos dispositivos legais que punha nas mãos das autoridades. Em segundo lugar, abordam-se as motivos que fizeram nascer esta lei, com um particular destaque para os desafios colocados pela salubridade pública. Outros factores também se destacam entre os quais o acréscimo das pressões sobre a rede viária existente, as exigências de maior enquadramento da iniciativa privada ou um aumento dos padrões de exigência nos confortos da vida moderna, fruto dos efeitos de emulação face a outras cidades europeias. Em terceiro lugar, vinca-se que esta lei do final de 1864 vai assumir uma efectiva função reguladora da edificação privada ao longo dos anos 80 do século passado. Embora incompleta nos seus efeitos de enquadramento da construção residencial, devido ao facto de parte desse enquadramento estar dependente de legislação supletiva, esta lei deixou marcas visíveis no licenciamento da construção durante aquele período. O seu impacto não terá sido maior porque a grave crise da finanças municipais no final dos anos 80 impôs o abandono da acção reguladora municipal.

O último momento deste capítulo destina-se a caracterizar a formação de competências técnicas no interior dos serviços municipais, abordando os seus efeitos no enquadramento da edificação privada. Embora chamando a atenção para a reestruturação dos serviços técnicos camarários e para o forte aumento do seu pessoal, evidenciam-se as importantes limitações que os técnicos camarários detinham para controlar eficazmente a salubridade das construções particulares.

1. Formas de regulação da cidade: a mão visível na expansão urbana

A especificidade da intervenção dos poderes públicos na cidade oitocentista tem sido realçada por diferentes autores. Foi porventura Josef Konvitz quem de forma mais peremptória realçou a crescente subordinação da expansão e transformação das cidades a intervenções institucionais. Em *The Urban Millennium* assinala o nascimento dum novo estilo de desenvolvimento urbano, que apelida *regulatory mode*, situando-o cronologicamente no início do último quartel do século XIX¹. Este novo marco seria caracterizado por uma cada vez maior importância das instituições políticas e administrativas nos processos de construção da cidade. Sucederia a um período em que a ênfase tinha sido posta no investidor e na livre acção das forças de mercado, e que Konvitz associa ao século XVIII e a grande parte do século XIX. Neste sentido, o último quartel do século XIX teria inaugurado um período em que a disciplina do urbanismo definiria a expansão das cidades.

Esta visão do desenvolvimento urbano é manifestamente simplificadora, como poderá ser reconhecido por qualquer observador dos vestígios da expansão das cidades após as últimas décadas do século passado. Porém, embora enfermando dos defeitos redutores de qualquer taxionomia, destaca um aspecto que surge como uma flagrante novidade no século XIX: o cada vez maior envolvimento do Estado, a nível local ou central, na organização da cidade.

Elevando-o ou não a marco de periodização dos modos de desenvolvimento urbano, vários outros autores destacam as novidades operadas a partir da segunda metade do século XIX nas formas

assumidas pela intervenção pública². Ora, como assinala um dos mais destacados historiadores do urbanismo, ao rever a evolução da intervenção pública nas cidades britânicas ao longo do século XIX, as limitações administrativas da liberdade individual em meio urbano eram tanto mais extraordinárias, quanto ocorriam numa época fortemente valorativa da inexistência de peias administrativas a estorvar a livre iniciativa e em que a sua expressão no direito de propriedade só em casos absolutamente excepcionais podia ser restringida³.

Torna-se, pois, importante conhecer as razões que motivaram este maior protagonismo do Estado na vida urbana, bem como os seus reflexos para os agentes económicos e sociais que faziam da cidade o seu contexto de acção. É certo que diferenças nacionais e regionais na

(cont. da página anterior)

¹ Josef W. Konvitz, *The Urban Millennium: The City Building Process from the Early Middle Ages to the Present*. Carbondale, Southern Illinois Univ. Press, 1985.

² Vejam-se, entre outros, P. M. Hohenberg e L. H. Lees, *The Making of Urban Europe, 1000-1950*, Cambridge (Mass.), Harvard U. P., 1985, pp. 290-330; Donatella Calabi, «The genesis and special characteristics of town-planning instruments in Italy, 1880-1914», in A. Sutcliffe (ed.), *The Rise of Modern Urban Planning, 1800-1914*, London, Mansell, 1980, pp. 55-69; Gordon E. Cherry, «Public policy and the morphology of western cities: the example of Britain in the nineteenth and twentieth centuries» in R. Lawton (ed.) *The rise and fall of great cities. Aspects of urbanisation in the western world*, London and N. York, Belhaven Press, 1989, pp. 32-44; J. A. Tarr, «Building the Urban Infrastructure in the Nineteenth Century: An Introduction», *Essays in Public Works History*, 1985, 14, pp. 65-66; Joel A. Tarr e Gabriel Dupuy, «Preface» in Joel A. Tarr et G. Dupuy (eds), *Technology and the rise of the networked city in Europe and America*. Philadelphia, Temple University Press, 1988, pp. xiii-xvii; Anthony Sutcliffe, «Introduction: the debate on nineteenth-century planning», in A. Sutcliffe (ed.), *The Rise of Modern Urban Planning, 1800-1914*. London, Mansell, 1980 e do mesmo autor, «The growth of public intervention in the British urban environment during the nineteenth century: a structural approach». in J. H. Johnson, & C. G. Pooley (eds.), *The structure of nineteenth-century cities*, London, Croom Helm, 1982, pp. 107-124; Herman Diederiks e Paul M. Hohenberg, «The visible hand and the fortunes of the cities: a historiographic introduction». Herman Diederiks et al. (eds), *Economic policy in Europe since the Late Middle Ages: The visible hand and the fortune of the cities*, Leicester, Leicester Univ. Press, 1992; R. J. Morris, «The state, the elite and the market: the 'visible hand' and the British industrial city system». in H. Diederiks e Hohenberg (eds.), *Economic policy in Europe since the Late Middle Ages: The visible hand and the fortune of the cities*, p. 187; J. A. Tarr e J. W. Konvitz, «Patterns in the development of the urban infrastructure», in H. Gillette Jr. e Z. L. Miller (eds.), *American Urbanism: A Historiographical Review*, New York, Greenwood Press, 1987, pp. 195-226; S. K. Schultz e C. McShane, «To Engineer the Metropolis: Sewers, Sanitation and City Planning in Late Nineteenth-Century America», in R. A. Mohl (ed.), *The Making of Urban America*, Wilmington (Delaware), SR Books, 1988, pp. 81-83. A periodização nem sempre é coincidente, mas existe concordância em atribuir à segunda metade do século XIX uma posição de relevo.

³ A. Sutcliffe, «The growth of public intervention ...», *op. cit.*

afirmação desse protagonismo farão de qualquer tentativa de síntese uma imagem demasiado precária. As condições em que se processava o crescimento urbano (por exemplo, diferentes níveis de pressão demográfica ou distintas bases económicas das cidades, condicionando as características do ambiente citadino), os instrumentos legais que a sociedade tinha à sua disposição para regular os efeitos desse crescimento ou o ambiente político e social, do qual em última análise dependiam as modalidades de intervenção, exprimem o conteúdo fundamental dessas diferenças. Esta secção pretende tão só assinalar os aspectos que estão presentes em diversas experiências de expansão urbana ao longo do século XIX, empurrando e condicionando a maior intervenção pública na organização da cidade. A partir desta sistematização de diferentes experiências de intervenção e planeamento da cidade é possível um entendimento mais perfeito das normas legislativas e das práticas de regulação urbana observadas em Lisboa na segunda metade do século XIX e no início do século XX.

Em primeiro lugar, irei sistematizar os instrumentos de regulação administrativa do meio urbano que podem ser encontrados ao longo do século XIX, com particular incidência nos que condicionam a actividade dos agentes económicos. Em segundo lugar, delimitam-se as razões para o surgimento destas formas de intervenção do Estado num século em que o ambiente intelectual se caracterizava por uma postura marcadamente liberal nas relações entre Estado e economia. No final, procuro lançar algumas questões sobre as relações entre iniciativa privada e poderes públicos suscitadas por este acréscimo de intervenção do Estado.

1.1. Instrumentos de regulação da cidade

Em traços gerais, pode-se afirmar que o período que vai desde o início do século XIX até à Primeira Guerra Mundial, vê nascer e desenvolverem-se muitos dos instrumentos de intervenção pública na vida da cidade que ainda hoje existem⁴. A mão visível do Estado na economia urbana pode ter várias manifestações, como o lembra a útil classificação apresentada por S. G. Checkland: regulamentação da actividade económica, impondo nomeadamente uma participação das empresas nos custos sociais que geram; oferta pública de bens e serviços, em substituição dos mecanismos de mercado; planeamento da expansão e dos diferentes fins sociais do solo urbano; promoção da economia da cidade⁵.

Por um lado, a extensão e intensificação da intervenção pública tem um pendor proibitivo, procurando regulamentar um vasto conjunto de actividades que se exercem no contexto da cidade. Enquadra-se na definição que os administrativistas atribuem aos *regulamentos policiais*, que "têm por objecto o estabelecimento de restrições à liberdade individual, a fim de prevenir (ou evitar) que em consequência de conduta perigosa dos indivíduos se verifiquem danos sociais"⁶. Nesta gradual acumulação de instrumentos de controlo sobre a organização da cidade encontramos uma vasta panóplia de regulamentos incidindo sobre as

⁴ Mesmo as formas mais elaboradas de intervenção pública na organização da cidade, como o planeamento urbano, existiam já do ponto de vista doutrinário, técnico e terminológico antes da Primeira Guerra Mundial (Anthony Sutcliffe, «Introduction: the debate on nineteenth-century planning», *op. cit.*, pp. 2-3).

⁵ S. G. Checkland, «The urban historian and the political will», *Urban History Yearbook*, 1980, p. 8.

⁶ M. Caetano, *Manual de Direito Administrativo*. Coimbra, 2ª ed., 1947, p. 100. Considere-se igualmente o que F. Gonçalves («A propósito dos Planos de Urbanização do Estado Novo: projectos urbanísticos ou regulamentos policiais?», *Sociedade e Território*, 1986, 2, p. 97-98) e Freitas do Amaral («Opções políticas e ideológicas subjacentes à (continua na pág. seguinte)

regras de construção de edifícios e a utilização das vias públicas, sobre o exercício de actividades poluidoras ou a obrigatoriedade de utilização de equipamentos colectivos. Os regulamentos respeitantes à edificação são um exemplo desta nova atitude. Precocemente estabelecidos⁷, pretendem simultaneamente disciplinar e harmonizar o crescimento urbano. Preocupados com a disciplina dos alinhamentos, com a proporção entre a largura das ruas e altura dos edifícios ou com a espessura das paredes, só mais tardiamente vigiam a salubridade e habitabilidade dos alojamentos. Têm, porém, um mérito assinalável para o maior protagonismo da intervenção pública: reivindicam para o Estado o controlo sobre a organização das vias urbanas e, ao mesmo tempo, fazem destas não apenas os canais de circulação, mas também o instrumento privilegiado de regularização da construção e da expansão da cidade.

Por outro lado, a intervenção pública toma uma feição positiva, de fomento, através da oferta pública de bens e serviços. A municipalização da gestão dos transportes urbanos, do fornecimento de água ou de energia representa o traço mais visível da intervenção das autoridades públicas neste domínio e aquele que alcançou uma dimensão mais comum a diferentes experiências nacionais. No entanto, a presença empreendedora do município podia estender-se a actividades muito variadas: os esgotos⁸, os banhos públicos, as escolas, os mercados, a habitação social, o abate de animais, os talhos ou as farmácias, não

(cont. da página anterior)

legislação urbanística» in D. Freitas do Amaral (ed.), *Direito do urbanismo*, Oeiras, Instituto Nacional de Administração, 1988, pp. 96-97) escreveram sobre o assunto.

⁷ Para referências a este tema: J. W. Konvitz, *op. cit.*; A. Sutcliffe, *Towards the Planned City: Germany, Britain, the United States and France, 1780-1914*, Oxford, Blackwell, 1981; e B. Fortier, «Storia e pianificazione urbana: gli anni 1800», in P. Morachiello e G. Teyssot (eds.), *Le macchine imperfette. Architettura, programma, istituzioni, nel XIX secolo*, Roma, Officina, 1980, pp. 27-56.

⁸ A construção e gestão dos esgotos passa por ser uma actividade tradicionalmente considerada como tendo tido sempre uma gestão municipalizada. Tal não é correcto, como se pode por exemplo observar pela experiência de Nova Iorque ao longo do século XIX em que os esgotos são explorados por empresários privados e existem inclusivamente empresas concorrentes operando na cidade, cada uma com a sua rede. Veja-se a este propósito a dissertação de Joanne Mara Goldman, *The development of a sewer system in New York City, 1800-1866: evolution of a technological and managerial infrastructure*. Ph.D. diss., State University of New York, 1988.

esgotando todo o espectro desta actuação interventora. Resta acrescentar que esta presença tanto podia ser assegurada de forma exclusiva – como no caso da municipalização de serviços –, como podia concorrer com a iniciativa privada, sob o argumento de que a oferta pública desses bens poderia ter um efeito regulador do mercado, nomeadamente para produtos de consumo de massas, como era o caso da alimentação⁹.

O planeamento urbano constitui a expressão mais acabada de controlo administrativo sobre a organização da cidade. Trata-se de delegar no Estado a gestão da expansão urbana, a construção das infraestruturas e a decisão sobre a localização das actividades na cidade. Nas condições em que se processava a intervenção municipal neste domínio a partir de meados do século XIX, o crescimento físico da cidade era modelado através de duas possibilidades de actuação: a regulação da expansão para o *hinterland* (os *piani d'ampliamento*, na terminologia italiana) ou a reorganização urbanística de áreas no centro da cidade, afectadas por graves problemas de sobrelotação residencial, por prédios degradados, sem condições de higiene e por estrangulamentos na circulação (*piani regolatori*)¹⁰. A legislação sobre expropriação, que permitia à

⁹ Um exemplo da defesa da intervenção municipal como elemento regulador do mercado, pode ser evidenciado a partir do debate que se trava ao longo da segunda metade do século XIX sobre a existência dos talhos municipais. Por parte da vereação de Lisboa eles são defendidos como meio de defesa do consumidor, agindo como indicador do «preço justo» e evitando o acréscimo exagerado dos preços, mercê de conluíus entre os comerciantes (veja-se a discussão sobre o orçamento de 1872 em *Archivo Municipal*, 1872, p. 1253, mas uma discussão na vereação com opinião diferente podia ser encontrada anteriormente em *Archivo Municipal*, 1863, p. 1332. Para uma defesa bem elaborada desta última posição veja-se o texto de I. G. de Barros e Cunha, *Liberdade e município. A questão da carne*. Lisboa, 1862).

¹⁰ Veja-se a síntese que surge em A. Sutcliffe, *Towards the Planned City...*, *op. cit.*, sobre as diferentes experiências na Grã-Bretanha, França, Alemanha ou nos Estados Unidos. Para a experiência italiana nas formas primitivas de planeamento urbano vejam-se os artigos de Donatella Calabi («The genesis and special characteristics of town-planning instruments in Italy...», *op. cit.*, e «I servizi tecnici a rete e la questione della municipalizzazione nelle città italiane (1880-1910)» in P. Morachiello e G. Teyssot (eds.), *Le macchine imperfette. Architettura, programma, istituzioni, nel XIX secolo*, Roma, Officina, 1980, pp. 293-334) e os estudos de A. Caracciolo (*Roma capitale. Dal Risorgimento alla crisi dello stato liberale*, Roma, Ed. Rinascita, 1956), Aurelio Alaimo (*L'organizzazione della città. Amministrazione e politica urbana a Bologna dopo l'Unità*, Bologna, Il Mulino, 1990), I. Insolera (*Roma moderna. Un secolo di storia urbanistica, 1870-1970*, Torino, Einaudi, 1993) e Rosalinda Adami e Luisa Ago, «I fenomeni di trasformazione urbana e il ruolo del ceto imprenditoriale» in Giorgio Fiocca (ed.), *Borghesi e imprenditori a Milano dall'Unità alla prima guerra mondiale*, Bari, Laterza, 1984., (continua na pág. seguinte)

administração tomar posse de terrenos privados para levar a cabo ou a reorganização urbanística ou os planos de expansão, constituiu um dos aspectos centrais das reformas tendentes a aumentar o grau de intervenção pública no solo urbano¹¹.

Daqui se conclui que estas formas de intervenção administrativa recobrem variadas características, o que impede que se utilize o termo regulação numa perspectiva demasiado estreita. Não abrange, como se viu, apenas as funções de "regulamento policial", relativo às questões relacionadas com a segurança ou a higiene, procurando minorar os seus efeitos no ambiente urbano. Também não pode ser associado tão só às experiências de regulamentação das actividades de certas empresas que operam em meio urbano, através de disposições contratuais que dão à administração – central ou local – poderes para interferir nas suas decisões quanto ao preço, extensão ou qualidade dos serviços que prestam, e assim impedir que o interesse público seja prejudicado¹². A

(cont. da página anterior)

pp. 340 e segs. Para Espanha consulte-se Armiño Perez e Piñon Pallarés («Le città e l'urbanistica in Spagna durante l'Ottocento». *Storia Urbana*, 1989 (46), pp. 3-58), Garcia Bellido et al. (*Resumen histórico del urbanismo en España*. Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1968).

¹¹ José Caeiro da Mata (*O direito de propriedade e a utilidade pública*, Coimbra, 1906) para uma interessante apresentação do direito comparado quanto à expropriação por utilidade pública para o período que nos interessa e os estudos de A. Alaimo («Normativa sull'esproprio e interventi urbanistici in Italia, 1815-1885», *Storia della città* (46), pp. 91-99) e M. Lacave («Les instruments juridiques du remaniement des centres urbains en France et en Italie dans la seconde moitié du XIXe. siècle». in M. Garden e Y. Lequin (eds.), *Construire la ville, XVIIIe.-XIXe. siècles*. Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 1983, e «Gli strumenti giuridici della politica urbana in Italia nella seconda metà dell'Ottocento». *Storia Urbana*, 1983, 25, pp. 135-162) para uma abordagem dos problemas da expropriação em contexto urbano no século XIX.

¹² Trata-se de empresas que ou operam numa posição monopolista ou são uma fonte de fortes efeitos externos. Veja-se a este propósito o artigo intitulado «Regulation and deregulation» em que se apresentam as razões para a regulamentação (Palgrave, IV, pp. 128-133): presença de poder monopolista, externalidades, compensação para a inexistência de fluxos de informação adequada, entre outras. Este método de controlo teria vantagens quer face às possibilidades da mera concorrência em ajustar as preferências dos consumidores ao produto oferecido, quer face à propriedade pública das empresas. Para uma introdução histórica ao nascimento e desenvolvimento das experiências de regulamentação veja-se também T. C. McCraw («Regulation in America: A Review Article», *Business History Review*, 1975, vol. XLIX, 2, pp. 159-183 e *Regulation in Perspective. Historical essays*. Cambridge (Mass.), Harvard Univ. Press, 1981). No último veja-se particularmente a contribuição de M. Keller («The Pluralist State: American Economic Regulation in Comparative Perspective»). Acrescente-se também o livro editado por G. Fromm (*Studies in Public Regulation*. Cambridge, Mass., The MIT Press, 1981). É feita referência explícita às «urban public utilities» como

(continua na pág. seguinte)

expressão "regulação da cidade" tem um sentido mais amplo, indo procurar o seu fundamento analítico à interpretação que é dada ao conceito de *regulação social*, tal como é definido por Lange e Regini¹³, em que é entendido como os diferentes modos através dos quais um determinado conjunto de actividades e/ou relações entre actores sociais é coordenado, como são atribuídos os recursos e como são estruturados os conflitos. A aplicação que faço do conceito de regulação social ao estudo das actividades económicas no território urbano encontra alguma proximidade com a forma como Aurelio Alaimo define a expressão *organização da cidade*, pretendendo referir-se a "um conjunto de procedimentos e de intervenções, dirigidos no sentido de dotar um organismo urbano de normas, serviços e infra-estruturas que regulem o seu funcionamento de forma eficiente"¹⁴.

As novidades oitocentistas de intervenção pública seriam, assim, um outro modo de regulação da cidade, caracterizado por um novo equilíbrio entre a *fortaleza* e o *mercado*, que simbolizavam os dois pólos de estruturação dos aglomerados urbanos na acepção weberiana. Este recurso a Weber e aos seus dois atributos da cidade como organização social distinta possibilita colocar as relações entre estado e economia numa perspectiva diferente da sucessão exclusivista de "modos de construção da cidade" proposta por Konvitz. Relativiza o peso adquirido pelos mecanismos de regulação administrativa ao presumir que este tipo de intervenção está omnipresente pela própria natureza da cidade. O que indubitavelmente se coloca de forma diferente após o século XIX é a extensão e intensificação do papel das autoridades públicas, rompendo o anterior equilíbrio entre as funções mínimas do Estado em meio urbano e

(cont. da página anterior)

desencadeando as primeiras experiências de regulamentação administrativa nos Estados Unidos no artigo de síntese de McCraw de 1975 e no texto de Keller de 1981.

¹³ Peter Lange e Marino Regini, «Introduction: interests and institutions – forms of social regulation and public policy-making» in Peter Lange e Marino Regini (eds.), *State, market and social regulation: new perspectives on Italy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

¹⁴ A. Alaimo, *L'organizzazione della città. Amministrazione e politica urbana a Bologna dopo l'Unità*. Bologna, Il Mulino, 1990, p. 8.

a "mão invisível" da multiplicação das iniciativas individuais, que tinha sido um atributo do crescimento urbano oitocentista.

1.2. Externalidades e meio urbano

A metáfora da «mão invisível» em Adam Smith constitui uma referência sempre evocada para a exaltação dos benefícios do mercado como meio mais eficiente de afectação de recursos para o fornecimento de bens e serviços. Para o autor de *A Riqueza das Nações*, o interesse individual constitui a principal mola propulsora das acções humanas. O que impede o interesse privado de se transformar numa actividade anti-social é a concorrência instituída pelo mercado. A imagem da mão invisível foi concebida para mostrar que o indivíduo, na prossecução dos seus próprios objectivos, contribuía para o benefício público, mesmo sendo guiado pela expectativa do lucro individual.

É compreensível que do ponto de vista de Adam Smith as funções económicas de qualquer governo devessem ser muito reduzidas¹⁵. Se a mão invisível da concorrência transformava o interesse privado no interesse social, então a política mais eficiente seria aquela que menos interferisse na definição, expressão e prossecução dos interesses individuais. Apenas deveriam ser atributo do Estado actividades como a defesa, a justiça ou aqueles serviços públicos em que não existia qualquer incentivo para a iniciativa privada, pois «o lucro nunca poderia pagar as despesas a qualquer indivíduo ou pequeno número de indivíduos»¹⁶. Mesmo a intervenção indirecta do Estado na regulamentação das actividades privadas deveria ser inexistente ou situar-se a um nível mínimo, pois tal iria influenciar o livre jogo das forças de mercado.

¹⁵ «The sovereign should be discharged from the duty of superintending the industry of private people, and of directing it towards the employments most suitable to the interest of the society» [WN IV, ix, 51].

¹⁶ Esta uma ocasião em que se estaria em presença duma falha dos mecanismos de mercado para assegurar certas actividades.

Porém, a própria argumentação de Adam Smith deixa a porta aberta para uma extensão da intervenção do Estado. Repare-se na forma como aborda o problema da educação¹⁷. Este é um sector que poderia ser deixado a cargo da iniciativa privada. No entanto, Adam Smith não crê que se possa ficar apenas pela oferta privada de educação, pois o seu preço seria mais elevado do que aquele que poderia ser suportado pelas camadas mais pobres da população. A oferta pública de educação deveria ser um meio de todos os indivíduos poderem ter acesso a uma instrução elementar. O bem público assim o exigia: uma melhor educação contribuiria para um acréscimo da produtividade e, simultaneamente, teria um efeito preventivo face à rebelião contra a autoridade.

Esta argumentação de Adam Smith podia ser aplicada a outros sectores em que o interesse público estivesse em causa, mesmo no interior dum ambiente intelectual defensor do liberalismo económico e que considerava a propriedade privada como um elemento essencial na organização política e social. Décadas mais tarde, as pressões decorrentes da expansão urbana e do rápido desenvolvimento de novas actividades económicas que exploravam o fornecimento de bens e serviços à crescente população das cidades vão suscitar a reflexão de John Stuart Mill. O autor cujos *Principles* foram considerados a bíblia dos economistas até à última década do século XIX¹⁸ era favorável à intervenção pública do Estado na regulamentação ou mesmo na provisão de água ou de um sistema de esgotos¹⁹.

¹⁷ Veja-se no livro V de *An Enquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* a parte intitulada «Of the Expence of the Institutions for the Education of Youth».

¹⁸ M. Blaug, *História do Pensamento Económico* (trad. port. de *Economic Theory in Retrospect*), Lisboa, Publ. D. Quixote, 1989, vol. 1, p. 245.

¹⁹ Veja-se a discussão do pensamento de Mill quanto às infra-estruturas urbanas em P. Schwartz, «John Stuart Mill and Laissez Faire: London Water», *Economica*, 1966, 33, pp. 71-83.

Na segunda metade do século XIX assiste-se ao desenvolvimento de um conjunto de intervenções públicas sobre a organização da cidade numa escala sem paralelo no passado e noutros sectores da economia oitocentista. Em artigo recente R. M. Hartwell sintetizou as diferentes interpretações que do lado da história e das ciências sociais têm sido apresentadas para explicar o aumento da intervenção governamental na Grã-Bretanha da segunda metade do século passado²⁰. Quatro explicações têm sido aduzidas para este facto. A primeira seria um imperativo funcional, necessário devido à existência de disfuncionalidades que, se não fossem corrigidas, originariam crises profundas da sociedade. A segunda salienta que as pressões sociais seriam de tal forma elevadas, que a intervenção reguladora do Estado seria necessária. A terceira razão retoma a análise weberiana sobre os aparelhos burocráticos, defendendo que o aumento da intervenção do Estado seria um desenvolvimento interno à administração do Estado. Por último, uma interpretação é também proposta no plano da história e sociologia das ideias, buscando na afirmação dum ideário de defesa dum maior envolvimento do Estado, relativamente ao dogma liberal, a razão para o acréscimo da intervenção pública²¹.

Analisando o aumento da presença do Estado na organização da cidade, Anthony Sutcliffe considera, porém, que existe algo de específico ao meio urbano explicando uma regulação pública acrescida. Qual a razão porque muitos dos transportes urbanos eram propriedade pública em 1914, enquanto que os canais e as redes de caminho de ferro eram privados? Ou porque seria que o uso do solo urbano, quando comparado com a propriedade fundiária em meio rural, estava fortemente

²⁰ R. M. Hartwell, «Entrepreneurship and Public Inquiry: The Growth of Government in Nineteenth-Century Britain» in F. M. L. Thompson (ed.), *Landowners, capitalists and entrepreneurs: essays for Sir John Habakkuk*. Oxford, Oxford Univ. Press, 1994, pp. 193-212.

²¹ A separação feita por R. M. Hartwell, no texto anterior, entre as interpretações oriundas da produção historiográfica e as que têm como origem a sociologia ou a economia não foi aqui seguida. Considerei que várias das interpretações propostas são repetitivas, (continua na pág. seguinte)

condicionado por restrições administrativas que lhe diminuía o rendimento potencial?²² Antes de procurar aprofundar o que Sutcliffe define como a especificidade do meio urbano, creio que se torna necessário saber as razões que explicaram o acréscimo da intervenção pública sobre a organização da cidade.

A bibliografia sobre as relações entre poderes públicos e economia urbana ao longo do século XIX permite destacar cinco grandes grupos de razões para explicar este acréscimo de intervenção do Estado:

- 1) os problemas de higiene e saúde pública que assolavam as cidades europeias;
- 2) a atomização das actividades empresariais em áreas sensíveis do ambiente urbano;
- 3) a evolução tecnológica das infra-estruturas urbanas, particularmente na segunda metade do século XIX;
- 4) as dificuldades financeiras dos municípios;
- 5) e, finalmente, a necessidade de medidas sociais dirigidas a um corpo eleitoral urbano mais alargado.

(cont. da página anterior)

sendo meramente diferente o enquadramento teórico devido à disciplina de onde provêm.

²² «A explicação mais óbvia para estas questões é que deve existir algo peculiar às cidades» – escrevia Sutcliffe («The growth of public intervention in the British urban environment...», *ob. cit.*, p. 108) –, uma afirmação que procuraremos retomar mais adiante. A especificidade urbana apontada por Sutcliffe («the urban variable» tomando de empréstimo o título de um outro dos seus artigos) é porventura demasiado acentuada e baseada na situação britânica, em que sectores como os caminhos de ferro tinham sido basicamente desenvolvidos pela iniciativa privada. No caso da Europa continental a intervenção pública foi igualmente determinante noutros sectores, como o transporte ferroviário, em que, por exemplo, o enquadramento legislativo da expropriação por utilidade pública antecipou até as experiências que posteriormente vieram a surgir em meio urbano, para além do investimento directo efectuado pelos poderes públicos.

A agudização dos problemas relacionados com a higiene e saúde pública que abalaram as cidades do início do século passado é um sintoma de que o crescimento urbano tinha sido mais rápido do que o das infra-estruturas de fornecimento de água, esgotos ou habitação. Pounds refere que o abastecimento de água às cidades europeias do início do século XIX apresentava qualidade um nível de qualidade inferior ao que tinha sido atingido durante o Império Romano. O mesmo autor acrescenta que um adequado sistema de esgotos não existia em muitas cidades até ao fim do século²³.

Estas dificuldades são antes de mais uma consequência do aumento do número de habitantes vivendo nas grandes cidades. Se é certo que a existência de grandes metrópoles não era uma novidade na Europa,²⁴ não é menos verdade que o número de cidades que atingem e ultrapassam o limiar dos 100000 habitantes tem um aumento inusitado²⁵. Por outro lado, mais importante que o acréscimo absoluto da população das grandes cidades é a rapidez com que este crescimento se processa: entre 1800 e 1850 as cidades com mais de 100000 habitantes vêm aumentar a sua população a uma taxa constante de 2,1% ao ano, que

²³ N. J. G. Pounds, *An historical geography of Europe, 1800-1914*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, p. 146. Opinião idêntica é expressa quanto ao abastecimento de água por R. A. Buchanan em «Public Utilities» in I. McNeil (ed.), *An Encyclopaedia of the History of Technology*. London, Routledge, 1990, p. 949.

²⁴ Cidades como Londres ou Paris tinham alcançado o meio milhão de habitantes já no século XVIII. Outras cidades europeias como Amsterdão, Nápoles ou Viena tinham ultrapassado os 200 000 habitantes. Vejam-se os dados apresentados por Lees e Hohenberg, *ob. cit.*, p. 225, e J. de Vries, *European Urbanization, 1500-1800*, London, Methuen, 1984, Apêndice 1.

²⁵ Em 1600 apenas 8 cidades europeias ultrapassavam os 100000 habitantes segundo os cálculos de Jan de Vries, *ob. cit.*, p. 70. Paul Bairoch (*Cities and economic development: from the dawn of history to the present*, Chicago, Univ. of Chicago Press, 1988) apresenta valores diferentes, mas que não alteram o quadro que se pretende esboçar. Duzentos anos depois, em 1800, este número tinha sido acrescentado de mais 9 cidades. A partir desta data tudo se altera. Nos cinquenta anos que medeiam até 1850, o número de cidades com mais de 100000 habitantes vai passar para 43, com o surgimento de metrópoles que pela primeira vez ultrapassam o milhão de habitantes. Quarenta anos volvidos, em 1890, 101 cidades europeias têm mais de 100000 habitantes. Em 1800, dos habitantes que viviam em cidades com mais de 10000 habitantes, 35% residiam nas que tinham ultrapassado os 100000 moradores. Em 1850, essa proporção atingia 38% e em 1890 tinha passado para 46%, destacando o impacto das grandes cidades na concentração da população urbana.

sofre ainda um acréscimo para 2,6% nos 40 anos que se seguem. Em contrapartida, na segunda metade do século XVIII a população das cidades com mais de 100000 habitantes tinha crescido a uma taxa de 0,7%. O que antes tinha surgido em manifestações isoladas de algumas grandes metrópoles europeias como Londres ou Paris, levando inclusivamente a movimentos de repúdio do crescimento urbano desmesurado, passava a ganhar uma expressão mais ampla e a multiplicar-se com mais rapidez.

O rápido crescimento urbano conjugado com a deficiente dotação de infra-estruturas vai criar condições ideais para o desenvolvimento de focos infecciosos de particular gravidade. A cólera ou o tifo encontravam um ambiente propício na falta de condições de higiene e de salubridade derivadas da sobre-ocupação habitacional e das deficiências no saneamento básico. As epidemias de cólera que assolaram as maiores cidades europeias ao longo da primeira metade do século XIX contribuíram para impressionar profundamente autoridades e opinião pública, não apenas pela sua virulência, mas também pelo impacto emocional do processo de desenvolvimento da doença nos pacientes²⁶. Mesmo se os surtos epidémicos de cólera, tifo e de doenças diarreicas como a disenteria não eram maioritariamente associados ao facto de a água ser um agente transmissor bacteriano, até às descobertas de Pasteur e Koch, a teoria vigente de que o seu desenvolvimento se processava por emanções miasmáticas provenientes de ambientes em putrefacção, constituiu um poderoso contributo para uma maior atenção à

²⁶ Sobre as epidemias de cólera da primeira metade do século vejam-se as referências genéricas apresentadas por Pounds ou Lees e Hohenberg nas obras já citadas e também por R. J. Evans («Epidemics and revolutions: cholera in nineteenth century Europe», *Past and Present*, 1988, 120) e G. Kearns («Zivilis or Hygaeia: urban public health and the epidemiologic transition», in R. Lawton (ed.), *The rise and fall of great cities. Aspects of urbanization in the Western World*, London and N. York, Belhaven Press, 1989, pp. 96-124). Charles E. Rosenberg («Cholera in nineteenth-century Europe: A tool for social and economic analysis», *Comparative Studies in History and Society*, 1966, 4, 452-463) transmite a ideia do impacto emocional da epidemia entre a população das cidades.

qualidade do saneamento básico e das condições de alojamento²⁷. Os higienistas e médicos oitocentistas com um empenhamento mais activo no combate pela saúde pública realçaram sucessivamente a ligação entre a melhoria da saúde da população e a modernização e ampliação da cobertura das infra-estruturas urbanas. A elevação do bem-estar e da qualidade de vida de amplas camadas da população traduzia-se ainda numa vantagem adicional: seriam não apenas profilácticas da saúde física, mas também preventivas do contágio da contestação social nas suas formas mais radicais. Um maior envolvimento das autoridades municipais ou do Estado central era considerado como condição indispensável para a resolução dos problemas graves de saúde pública com que a cidade oitocentista se defrontava²⁸. A chave para a solução dos problemas

²⁷ A postura que se veio a revelar como cientificamente mais válida salientava que estas doenças eram transmitidas por contacto com uma pessoa doente ou com um agente de transmissão como a água (tese da transmissão por contágio). A posição prevalecente durante grande parte do século XIX era anticontagionista, defendendo que o ar viciado e putrefacto devido às emanações miasmáticas era a causa das epidemias. Os aspectos relacionados com a saúde pública em meio urbano e a sua ligação à qualidade das infra-estruturas de saneamento básico podem ser encontrados em V. Berridge («Health and Medicine», in F. M. L. Thompson (ed.) *The Cambridge social history of Britain. Social agencies and institutions*. Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1990, pp. 171-242), R. J. Evans (*Death in Hamburg. Society and Politics in the Cholera Years, 1830-1910*, Oxford, Clarendon Press, 1987), A. S. Wohl (*Endangered Lives: Public Health in Victorian Britain*. London, Methuen, 1983), George Rosen («Disease, Debility, and Death» in H. J. Dyos e M. Wolff (eds.), *The Victorian City: Images and Realities*, London, Routledge & Kegan Paul, 1973, vol. II, pp. 625-667) e em vários textos de Joel Tarr de que destaco «Sewerage and the development of the networked city in the United States, 1850-1930» in Joel A. Tarr et G. Dupuy (eds), *Technology and the rise of the networked city in Europa and America*. Philadelphia, Temple University Press, 1988, pp. 159-185 e «Water and Wastes: A Retrospective Assessment of Wastewater Technology in the United States, 1800-1932», *Technology and Culture*, 25, 1984, pp. 226-264.

²⁸ Em Inglaterra o relatório parlamentar de Edwin Chadwick (1842) constitui o ponto mais importante desta constatação. Nele se salientava os efeitos negativos na saúde pública da falta de condições sanitárias nas cidades inglesas e a completa inadequação da administração municipal inglesa para lidar com estes problemas. Os custos sociais das más condições de alojamento e da ausência de infra-estruturas de saneamento básico eram vinculados, procurando-se que o Estado assumisse um maior protagonismo. Vejam-se igualmente outros textos em que se relaciona a degradação do meio urbano e a necessidade da acção interventora do Estado: M. Falkus, «The development of municipal trading in the nineteenth century», *Business History*, 1977 19 (2), 134-161; J. A. Hassan, «The growth and impact of the British water industry in the nineteenth century», *Economic History Review*, 1985, 38, 531-547; W. A. Robson, «The public utility services» in H. J. Laski et al. (eds.), *A Century of Municipal Progress, 1835-1935*, London, George Allen & Unwin, 1935, pp. 299-399; P. J. Waller, *Town, City and Nation: England, 1850-1914*. Oxford, Oxford Univ. Press, 1983, pp. 254 e segs.; Carlo F. Antonelli, «Acque sporche. Londra e il 'Metropolitan Board of Works', 1855-1865», *Storia Urbana*, 16, no. 61, 1992, pp. 61-110. Noutros países encontram-se referências similares a este problema: Rossella Franco, «Il dibattito sui servizi pubblici e le

(continua na pág. seguinte)

sanitários residia na melhoria do abastecimento de água e na instalação de modernos sistemas de esgotos, pelo que estas actividades deviam ser estreitamente regulamentadas pelo Estado ou mesmo objecto da sua administração directa²⁹. É porventura esta preocupação generalizada com o saneamento básico que leva um periódico belga a escrever, em 1852, que se assistia a uma «mania da água» na Inglaterra e no continente, apenas comparável ao que tinha sido a «mania dos caminhos de ferro» na década anterior³⁰.

Uma segunda característica das cidades do início do século XIX é o papel desempenhado pela iniciativa privada na «manipulação do meio urbano»³¹. Tal como sucedia com o abastecimento de cereais, em que as intervenções administrativas herdadas dos séculos precedentes tinham sido reputadas meios ineficazes de lidar com o crescimento da procura urbana em condições favoráveis de preço, qualidade e quantidade dos abastecimentos, também no que respeitava ao fornecimento de água e aos primeiros transportes públicos se considerava que a livre acção das forças de mercado podia gerar formas mais eficientes de aprovisionamento. Os serviços municipais deveriam assegurar a ordem

(cont. da página anterior)

municipalizzazioni alla fine del secolo XIX», *Storia Urbana*, 20, 1982, pp. 77-93; Letty Anderson, «Fire and disease: the development of water supply systems in New England, 1870-1900» in Joel A. Tarr e Gabriel Dupuy (eds.), *Technology and the rise of the networked city in Europe and America*, Philadelphia, Temple Univ. Press, 1988, pp. 143-144; S. K. Schultz e C. McShane, «To Engineer the Metropolis...», *ob. cit.*, pp. 81-98; J. v. Simson, «Water supply and sewerage in Berlin, London and Paris: Developments in the 19th century», in H. J. Teuteberg (ed.), *Urbanisierung im 19. und 20. Jahrhundert. Historische und Geographische Aspekte*, Koeln, Boehlau, 1983, pp. 428-439; J. C. Brown, «Coping with crisis: the diffusion of waterworks in late nineteenth century German towns», *Journal of Economic History*, 1988, 48, pp. 307-318; os textos de J. A. Tarr citados na nota 27.

²⁹ Schultz e McShane escrevem que «water and sewer systems were a city's lifeline» (*art. cit.*, 1988, p. 84). Cf. também Hassan (*art. cit.*, 1985, p. 543), Simson (*art. cit.*, 1983, p. 432) e Shapiro (*ob. cit.*, 1985, p. 16 e segs.).

³⁰ Citado em L. Viré, *La distribution publique d'eau à Bruxelles, 1830-1870*, Bruxelles, 1973, p. 6 e também em J.-P. Goubert, «The development of water and sewerage systems in France, 1850-1950» in J. A. Tarr e G. Dupuy (eds.), *Technology and the rise of the networked city in Europe and America*, Philadelphia, Temple Univ. Press, 1988, p. 118.

³¹ Konvitz classificou esta fase como «modo económico» de desenvolvimento urbano, em oposição ao período que lhe sucedeu a partir do último quartel do século XIX. Caracterizava-se pelo papel fundamental do investidor privado na construção da cidade.

pública, o combate contra os incêndios, a manutenção dos espaços públicos ou a sua iluminação. A concorrência era estimulada³². O crescimento da população das maiores cidades origina, aliás, um campo fértil para uma multiplicação das iniciativas empresariais nestes domínios. A «mania da água» de que falava o jornal belga não se circunscrevia às preocupações sanitárias dos círculos higienistas. Reflectia-se igualmente no número de propostas de instalação de sistemas mais aperfeiçoados de abastecimento de água às cidades ou na quantidade de concorrentes aos concursos que as autoridades abriam para o fornecimento de novos sistemas. E o mesmo se poderia aplicar a outros problemas cruciais do ambiente urbano oitocentista: aos esgotos e ao tratamento do lixo, aos cemitérios, aos transportes, à energia ou mesmo à habitação³³.

³² Falkus, retratando a situação britânica da primeira metade do século 19, escreve: «Parliament did not regard water supply as in any way different from normal speculative ventures, and relied on the workings of market forces and the potential of competition to safeguard the public interest» (art. cit., p. 140). Também Robert Millward salienta que o abastecimento de água ou de gás eram tratados como vulgares mercadorias: «private enterprise was seen as the proper institutional form» (Robert Millward «Emergence of gas and water monopolies in nineteenth-century Britain: contested markets and public control» in James Foreman-Peck (ed.), *New Perspectives on the Late Victorian Economy. Essays in Quantitative Economic History*. Cambridge, Cambridge University Press, 1991, p. 99). O princípio da concorrência entre companhias privadas motivava a opinião pública e o governo na primeira metade do século XIX na Grã-Bretanha, como é reconhecido no balanço que nos anos 30 do nosso século é feito do desenvolvimento da municipalização (W. A. Robson, *ob. cit.*, p. 304).

³³ Em Lisboa a instalação de redes de abastecimento de água ou de gás foi sempre assegurada por companhias monopolistas, ao contrário de outras cidades europeias em que a maior precocidade de instalação destas infra-estruturas originou soluções de abastecimento caracterizadas pela concorrência «in the field» entre diversas companhias (cf. o abastecimento de água a Londres, H. W. Dickinson, *The Water Supply of Greater London*, London, 1954 e Carlo F. Antonelli, «Acque sporche. Londra e il 'Metropolitan Board of Works', 1855-1865», *Storia Urbana*, 1992, 61). A evolução para situações de operação em regime de monopólio deveu-se quer às características de fornecimento destes serviços, que acabaram por deixar no terreno apenas um operador (como no caso dos transportes, como foi analisado por António Lopes Vieira, *Os transportes públicos de Lisboa entre 1830 e 1910*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1982), quer ao desenvolvimento da regulamentação pública que privilegiava a elaboração de contratos de fornecimento com uma única empresa. Mesmo assim as Actas da Câmara Municipal de Lisboa testemunham o interesse empresarial pelos concursos que a municipalidade ia abrindo para o fornecimento de diferentes serviços, como sucedeu no caso da água canalizada, em que o concurso aberto em 1855 teve a presença de três concorrentes. Isto após vários anos em que se sucederam outras tantas propostas e para um serviço que primava pelas exigências técnicas e de capital necessárias para o levar a cabo. Quando não existia regime de operação em monopólio para o conjunto da cidade e as exigências de capital eram menores, as propostas que chegavam à vereação eram em número superior, como pode ser testemunhado pelo que se passou nos transportes por omnibus ou por via férrea, antes da mecanização. Intuitos
(continua na pág. seguinte)

Porém, o agravamento dos problemas sanitários, de poluição e de sobrelotação residencial, despertam novas atitudes face ao papel do Estado na regulamentação das actividades que interferiam com a qualidade de vida urbana³⁴ Considerava-se cada vez mais o papel que poderia assumir um fornecimento de água eficaz ou uma rede de esgotos funcional, a renovação de zonas da cidade com habitação degradada ou o controlo das condições de construção de novas habitações na prevenção dos surtos epidémicos que afligiam as populações das cidades e na quebra global da mortalidade.

A resposta inicial dos poderes públicos deu-se através da aprovação de regulamentos para controlar o modo como os agentes económicos agiam no ambiente urbano: aprovação de normas para a construção ou revisão das já existentes no sentido dum maior detalhe, regulamentação da actividade das empresas responsáveis pelo fornecimento de infra-estruturas urbanas (água, gás ou transportes). O reconhecimento dos efeitos negativos sobre a saúde física conjugado com um temor de que as deficientes condições de vida fossem um bom caldo

(cont. da página anterior)

especulativos, procurando assegurar uma concessão de operação que poderia ser futuramente negociável, estavam igualmente presentes nestas propostas.

³⁴ O controlo da salubridade do meio urbano é o vector que guia estas exigências de regulamentação. No caso inglês os relatórios sobre o estado sanitário da população das cidades, animados por Chadwick, levam às primeiras regulamentações dos requisitos de higiene e salubridade das habitações (para Londres em 1844 e, quatro anos depois, a lei mais geral conhecida como Public Health Act). Entretanto, os regulamentos das novas construções eram também objecto de intensa actividade legislativa por meados do século XIX (A. S. Wohl, *The Eternal Slum: Housing and Social Policy in Victorian London*. London, Edward Arnold, 1977 e *Endangered Lives*, ob. cit., 1983; A. Sutcliffe, *Towards the Planned City*, pp. 48-53; R. Rodger, *Housing in Urban Britain 1780-1914: Class, Capitalism and Construction*. London, Macmillan, 1989, pp. 26-7, 48-51). Em França, são as iniciativas de Haussmann de reconstrução de zonas centrais de Paris, dotadas de condições de alojamento deficientes, que vão servir de exemplo para outras cidades, como Lyon, Marselha, Bordéus ou Lille: Louis Bergeron e Marcel Roncayolo, «Da Haussmann ai giorni nostri» in Louis Bergeron (ed.), *Parigi*. Bari, Laterza, 1989, pp. 217-297; Françoise Boudon, «La 'haussmanisation' du centre de Paris: le nouveau parcellaire». *Storia della Città*, no. 5, 1977, pp. 34-53; F. Bourillon, *Les villes en France au XIXe siècle*. Paris, Ophrys, 1992, pp. 112-127; David H. Pinkney, *Napoleon III and the rebuilding of Paris*. Princeton (N. J.), Princeton Univ. Press, 1958; M. Roncayolo, «La production de la ville». in M. Agulhon (ed.), *Histoire de la France Urbaine*. IV (pp. 73-155). Paris, Seuil, 1983, pp. 77-117; Howard Saalman, *Haussmann: Paris transformed*. New York, George Braziller, 1971; Anthony Sutcliffe, *The autumn of central Paris. The defeat of town planning, 1850-1970*. Montreal, McGill-Queen's Univ. Press, 1971; A. Sutcliffe, *Towards the Planned City*, pp. 132-4.

de cultura para a subversão política e social estão entre os motivos que levaram a estas primeiras tentativas de intervenção pública.

Esta resposta foi insuficiente por variadas razões. Por um lado, a existência de regulamentos mais elaborados e detalhados no sentido de tornar mais salubres e higiênicas as habitações das camadas mais pobres da população teve o efeito perverso de fazer diminuir a oferta de habitação para este submercado. Maiores exigências quanto à qualidade da construção, obrigatoriedade de ligação às redes de esgotos e de água encarece o custo do alojamento e desvia investimentos do submercado da habitação destinado às camadas populares³⁵. Por outro lado, em muitos casos as medidas regulamentadoras aprovadas são reconhecidamente tímidas ou a sua aplicação é deficiente³⁶. Por último, a regulamentação da actividade das empresas que se dedicavam à exploração do fornecimento de água ou de energia, que asseguravam os transportes públicos urbanos ou a remoção do lixo, parecia também ser incapaz de assegurar por si só as exigências de um mais amplo e eficaz serviço³⁷.

³⁵Tal foi comprovado para o caso inglês através de estudos que procuraram medir as consequências dos regulamentos da construção sobre o mercado da habitação (M. J. Daunton, *House and Home in the Victorian City: Working Class Housing, 1850-1914*, London, Edward Arnold, 1983, p. 76-84; Richard Rodger, «The Invisible Hand: Market Forces, Housing and the Urban Form in Victorian Cities» in Derek Fraser e Anthony Sutcliffe (eds.), *The Pursuit of Urban History*, London, Edward Arnold, 1983, pp. 190-211. e do mesmo autor, «Political economy, ideology and the persistence of working-class housing problems, 1850-1914», *International Review of Social History*, 32, no. 2, 1987, pp. 109-121, e ainda *Housing in Urban Britain*, 1989, pp. 27 e 52; R. J. Morris, «The state, the elite and the market...», ob. cit., p. 106).

³⁶Relativamente à Grã-Bretanha é realçado o pouco alcance das disposições regulamentadoras das condições de habitabilidade dos alojamentos urbanos (A. S. Wohl, *Endangered Lives*, p. 309; R. Rodger, *Housing in Urban Britain*, pp. 26-7; Gordon E. Cherry, «Public policy and the morphology of western cities: the example of Britain in the nineteenth and twentieth centuries», pp. 33 e 35).

³⁷Os textos de Hassan ou Millward já citados apresentam argumentos neste sentido.

Em meados do século XIX reconhecia-se que o fornecimento de certos bens e serviços tinha impactos profundos na qualidade de vida dos habitantes das cidades, pelo que não podiam ser deixados à iniciativa privada como actividades empresariais iguais a tantas outras. O abastecimento de água foi aquele que ilustrou de forma mais nítida o descontentamento com as soluções económicas previamente estabelecidas. Na Grã-Bretanha o período entre 1861 e 1881 marca uma alteração profunda da situação: no primeiro momento cerca de 40,8% das cidades tinham o abastecimento de água assegurado pelo município, enquanto que 20 anos mais tarde o seu número passou para 80,2%³⁸. Nos Estados Unidos, mais de 70% das cidades com mais de 30000 habitantes eram abastecidas por empresas públicas em 1914³⁹. Por último, o caso alemão surgia como um exemplo a seguir para os partidários da municipalização da propriedade das infra-estruturas urbanas⁴⁰. Noutros países, mesmo quando a gestão continuava a ser privada, era enquadrada por um contrato de concessão que estipulava os deveres da companhia quanto ao volume, qualidade e preço da água fornecida, e quanto ao desenvolvimento da cobertura geográfica. Para além destas formas contratuais, o município podia ainda ser um dos accionistas minoritários, mas com direito de representação no conselho de administração.

³⁸ J. A. Hassan, «The growth and impact of the British water industry in the nineteenth century», p. 535. Para este autor, a experiência britânica de «laissez-faire» no abastecimento de água às cidades começou a ser reconhecida como um falhanço cerca de 1840 (p. 534), afirmando que a dependência de iniciativas individuais e da empresa privada produziram um caso clássico de «market failure» (p. 544).

³⁹ Schultz e McShane, *art. cit.*, p. 83; Joel A. Tarr, «Building the Urban Infrastructure in the Nineteenth Century: An Introduction», p. 76.

⁴⁰ M. Hietala, *Services and Urbanization at the Turn of the Century: The Diffusion of Innovations*. Helsinki, SHS, 1987, pp. 169-178.

A intervenção directa no fornecimento de certos bens e serviços, cuja oferta pela iniciativa privada era deficiente em cobertura e qualidade, e que se consideravam de fundamental importância para a resolução dos problemas ambientais⁴¹, ganhou importância como meio de regulação da vida urbana. A municipalização do fornecimento de água, energia ou transportes passou a ser considerada em muitos países como a forma empresarial mais adequada para responder às necessidades específicas do meio urbano. Noutros sectores, como no caso da habitação, a iniciativa privada manteve-se predominante, embora sujeita a uma maior incidência da regulamentação e da intervenção pública. Aos regulamentos de edificação vieram adicionar-se iniciativas variadas no sentido de promover a construção de habitações de rendas baratas, por parte de organizações filantrópicas ou cooperativas. A construção directa de alojamento para os mais pobres por parte do Estado não desempenhou um papel importante antes do final da Primeira Guerra Mundial⁴².

Mais frequentemente a intervenção directa das autoridades no domínio da habitação degradada no período anterior ao nosso século ficava pelo lançamento de acções de reordenamento urbano, consistindo na reorganização viária e posterior reconstrução de áreas centrais das cidades, caracterizadas simultaneamente por uma forte concentração da população em condições de alojamento degradadas e pela ausência de uma rede viária eficaz. As acções promovidas por Haussmann para Paris

⁴¹ Relativamente à municipalização dos serviços públicos urbanos veja-se, para o caso inglês, os textos de Falkus, *art. cit.*, Hassan, *art. cit.*, e Waller, *ob. cit.*, principalmente o cap. 7. Nos transportes o melhor trabalho de conjunto é de J. P. McKay, *Tramways and Trolleys: The Rise of Urban Mass Transport in Europe*, Princeton (N. J.), Princeton Univ. Press, 1976. Para Itália cf. os textos reunidos em *L'esperienza delle municipalizzate tra economia e società*, Brescia, Sintesi Editrice, 1990.

⁴² As políticas de construção por entidades públicas de alojamento para as camadas mais pobres foram abordadas nalgumas obras de síntese: N. Bullock e J. Read, *The movement for housing reform in Germany and France, 1840-1914*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1985; M. J. Daunton, *House and Home in the Victorian City: Working Class Housing, 1850-1914*, London, Edward Arnold, 1983, «Housing» in F. M. L. Thompson (ed.), *The Cambridge Social History of Britain 1750-1950*, vol. 2, *People and their environment*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1990, e também *Housing the workers, 1850-1914: a comparative perspective*, Leicester, Leicester Univ. Press, 1990; C. G. Pooley (ed.), *Housing Strategies in Europe, 1880-1930*, Leicester, Leicester Univ. Press, 1992.

e que mais tarde foram imitadas por outras cidades francesas e europeias são o exemplo mais conhecido⁴³. No entanto, embora possibilitando que áreas com alojamentos sem condições de habitabilidade tenham sido renovadas, os seus intuitos prendiam-se sobretudo com a modernização de partes centrais das cidades, rasgando novos acessos viários e valorizando a propriedade, com efeitos diminutos na melhoria do parque habitacional da população mais pobre, desalojada das anteriores habitações, mas que reproduzia as mesmas condições de alojamento noutros locais.

Estas medidas de reorganização de centros urbanos não deixaram de ter outros impactos significativos. Sublinhem-se basicamente dois. Em primeiro lugar, a criação de instrumentos legislativos que permitiam a superação dos entraves que a propriedade privada do solo urbano estabelecia às acções públicas de reorganização viária e de regularização da construção⁴⁴. Em segundo lugar, a criação de capacidades técnicas para o desenvolvimento de programas mais vastos de urbanização,

⁴³ Veja-se a bibliografia sobre o modelo de intervenção urbana de Haussmann na nota 34 e também o que é referido no livro de J. W. Konvitz, *The Urban Millennium*, pp. 107-115. O modelo de intervenção urbana promovido por Haussmann – escolha duma área de intervenção que iria ser reconstruída, expropriação por utilidade pública do solo (total ou parcial), abertura de novas vias e apoio à actividade de empresas construtoras que se encarregariam da urbanização – está presente em experiências de intervenção para além das fronteiras francesas, como a que se processou em Nápoles a partir de 1888. Soluções semelhantes foram propostas para as áreas de Alfama e Mouraria, com uma maior densidade de ocupação e com uma maior degradação das condições de habitação. No entanto, nunca foram implementadas, exceptuando pontuais acções de abertura de algumas ruas. Porventura, o facto de não se situarem no centro da cidade (no seu centro político e de negócios) impediram que existisse um suficiente interesse de promoção da reorganização viária em larga escala.

⁴⁴ Estou a falar basicamente das possibilidades acrescidas de expropriação por utilidade pública que vão sendo assumidas pelas autoridades em diferentes países. De uma posição minimalista, em que o direito de expropriação apenas abrangia os terrenos estritamente necessários à abertura de novas ruas, vai tender a exercer-se no conjunto dos terrenos integrados numa área a desenvolver, renunciando a consagração da expropriação por zonas. Sobre a evolução do direito de expropriação veja-se, para além da bibliografia sobre as intervenções urbanas promovidas por Haussmann ou inspiradas no seu modelo, também Aurelio Alaimo, «Normativa sull'exproprio e interventi urbanistici in Italia, 1815-1885», *Storia della città*, 1988, 46, pp. 91-99; M. Lacave, «Les instruments juridiques du remaniement des centres urbains en France et en Italie dans la seconde moitié du XIXe. siècle» in M. Gardien e Y. Lequin (eds.), *Construire la ville, XVIIIe.-XIXe. siècles*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 1983, e «Gli strumenti giuridici della politica urbana in Italia nella seconda metà dell'Ottocento», *Storia Urbana*, 1983, 25, pp. 135-162; e A. Sutcliffe, *Towards the Planned City*.

dizendo neste caso respeito à expansão externa da cidade e não à reorganização no interior do tecido já construído.

Concluía-se, assim, que a manipulação atomizada do meio urbano pela iniciativa privada poderia ter consequências nefastas para a qualidade de vida na cidade. A uma resposta «defensiva» face às pressões exercidas no meio ambiente urbano, baseada numa maior incidência da regulamentação pública e da intervenção restritiva do Estado, passou também a adicionar-se o fornecimento de bens e serviços por parte de organismos públicos, substituindo ou concorrendo com a iniciativa privada.

A evolução tecnológica das infra-estruturas urbanas desempenhou igualmente um papel fundamental para explicar esta intervenção directa das autoridades públicas, conduzindo-nos assim à terceira razão atrás apontada para explicar o aumento da intervenção do Estado no controlo do ambiente urbano. De facto, a resposta aos problemas sanitários, poluentes e de grande densidade residencial passou também por um leque de inovações tecnológicas que deram origem àquilo que Joel Tarr e Gabriel Dupuy apelidaram *the networked city*⁴⁵. São, em suma, as inovações no domínio dos transportes urbanos, particularmente a sua mecanização a partir de 1875, na distribuição domiciliária de água e no lançamento duma rede de esgotos⁴⁶. Traduzem-se na industrialização das infra-estruturas urbanas, tanto do ponto de vista tecnológico como organizativo. Tomemos o exemplo do aprovisionamento de água. O grande passo dado pela canalização da água como meio de

⁴⁵ J. A. Tarr, e G. Dupuy, (eds.), *Technology and the rise of the networked city in Europe and America*, Philadelphia, Temple Univ. Press, 1988.

⁴⁶ Derek H. Aldcroft, «Urban Transport Problems in Historical Perspective» in Anthony Slaven e Derek H. Aldcroft (eds.), *Business, Banking, and Urban History: Essays in Honour of S. G. Checkland*, Edinburgh, John Donald, 1982, pp. 220-232, T. C. Barker, «Urban Transport» in Michael J. Freeman e Derek K. Aldcroft (eds.), *Transport in Victorian Britain*, Manchester, Manchester University Press, 1988, pp. 134-170, relativamente aos transportes urbanos. Relativamente ao abastecimento de água e à rede de esgotos a bibliografia é extensa. Os principais títulos têm sido citados abundantemente. Também Kenneth T. Jackson, «The impact of technological change on urban form» in Joel Colton e Stuart Bruchey (eds.), *Technology, the economy, and* (continua na pág. seguinte)

abastecimento domiciliário foi o de substituir um processo de abastecimento descentralizado e trabalho-intensivo, por um outro que se caracterizava pela sua centralização, estruturação em rede e pela intensidade da utilização de capital. A eficiência alcançada face aos anteriores sistemas manuais possibilitou a redução dos custos por unidade e a introdução de economias de escala. Nesta medida a canalização da distribuição de água e a sua organização em rede representou o mesmo papel que a mecanização tinha desempenhado para a indústria⁴⁷.

A emergência desta nova infra-estrutura urbana a partir da segunda metade do século XIX é importante na definição de novas formas de intervenção pública. Três razões pugnavam para que o «factor tecnológico» tivesse esta consequência. A primeira, deve-se à necessidade de regulamentar actividades que constituíam *monopólios naturais*, no sentido de impedir que o custo ou a qualidade dos serviços prestados recaíssem negativamente sobre os consumidores, que não tinham qualquer outra possibilidade de escolha⁴⁸. A segunda, decorre do facto destas infra-estruturas urbanas utilizarem recursos públicos na sua

(cont. da página anterior)

society: the American experience, New York, Columbia University Press, 1987, pp. 150-161.

⁴⁷Podemos assim considerar que a nova tecnologia das infra-estruturas urbanas de rede permitia superar o fosso anteriormente existente entre as forças tecnológicas e institucionais que promoviam a urbanização e as inovações necessárias para controlar e organizar a vida urbana (veja-se a enunciação desta ideia em P. M. Hohenberg e L. H. Lees, *The Making of Urban Europe, 1000-1950*, Cambridge (Mass.), Harvard U. P., 1985, p. 315), que tinha agudizado os problemas ambientais ao longo do século XIX.

⁴⁸O monopólio natural surge como uma consequência das economias de escala, quando no fornecimento de um certo bem ou serviço os custos médios são decrescentes. Sendo assim, por maior que seja a procura, a dimensão mais eficiente da oferta será sempre assegurada pela mesma empresa. Os custos totais de produção serão menores quando uma única empresa for responsável pela totalidade do produto (P. A. Samuelson e W. D. Nordhaus, *Economia*, Lisboa, McGraw-Hill, 1988, 12ª ed., p. 725; William W. Sharkey, «Natural monopoly» in John Eatwell et al. (eds.), *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, London, Macmillan, 1987, pp. 603-605). No caso de infra-estruturas urbanas como a água ou o gás existem igualmente economias de contiguidade dos consumidores, o que reforça a situação de monopólio natural (Robert Millward, «Emergence of gas and water monopolies in nineteenth-century Britain: contested markets and public control» in James Foreman-Peck (ed.), *New Perspectives on the Late Victorian Economy. Essays in Quantitative Economic History*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991). Temia-se que empresas privadas em sectores em que não existiam outros concorrentes pudessem aceder a lucros monopolistas, prejudicando os consumidores dos seus serviços.

operação e instalação e nalguns casos terem as entidades municipais como um dos seus maiores clientes⁴⁹. Por último, resta considerar o próprio impacto das novas tecnologias no processo de crescimento da cidade, ao exigirem investimentos em mais larga escala, um grau mais elevado de coordenação entre todos os intervenientes na expansão da cidade e ao fomentarem a criação de capacidades técnicas e organizativas para agirem sobre ela.

Para o nascimento de novos tipos de intervenção administrativa na cidade é mais importante este último aspecto. Isto é, o papel que tiveram estas inovações no domínio das infra-estruturas urbanas para o despertar dum modo diverso de encarar a expansão da cidade. Donatella Calabi chamou a atenção para a função urbanística desempenhada pelos «serviços técnicos em rede»⁵⁰. No seu artigo está basicamente preocupada em assinalar a diferença entre o urbanismo como corpo disciplinar e as intervenções urbanísticas subordinadas à dotação de infra-estruturas, nitidamente desvalorizadas no seu conteúdo transformador⁵¹.

⁴⁹As empresas privadas fornecedoras de água, energia ou transportes utilizavam a rede viária para a instalação de carris, canalizações ou fios. Esta instalação e a sua manutenção eram uma fonte de disrupção da actividade normal de circulação. Por outro lado, a exploração privada do abastecimento de água e energia – no início da entrada em operação – tinham nos municípios os principais consumidores de energia para a iluminação pública ou de água para a lavagem das ruas, rega de jardins, etc., aspecto nunca realçado, mas que penso também ser relevante para explicar os moldes assumidos pela intervenção pública.

⁵⁰Os artigos de Donatella Calabi já citados abordam este aspecto. Vejam-se os trabalhos já citados de Tarr («Building the Urban Infrastructure in the Nineteenth Century: An Introduction», pp. 78-80, «Sewerage and the development of the networked city in the United States, 1850-1930», pp. 174-177, e principalmente «Water and Wastes: A Retrospective Assessment...», ob. cit., pp. 246-254), Jon Peterson («The impact of sanitary reform upon American urban planning, 1840-1890», *Journal of Social History*, 1979, 13,1, pp. 83-103), Schultz e McShane («To Engineer the Metropolis: Sewers, Sanitation and City Planning in Late Nineteenth-Century America») e P. W. Moore («Public services and residential development in a Toronto neighbourhood», *Journal of Urban History*, 9, no. 4, 1983, pp. 445-471) que apresentam um argumento semelhante ao de Donatella Calabi, ou – menos pormenorizadamente – também Sutcliffe («The growth of public intervention in the British urban environment...», ob. cit., p. 111), Kenneth T. Jackson («The impact of technological change on urban form», ob. cit.) e Mary C. Sies («The city transformed: nature, technology and the suburban ideal, 1877-1917», *Journal of Urban History*, 14, no. 1, 1987, pp. 81-111).

⁵¹Esta é uma posição contraditória com os historiadores da tecnologia como Joel Tarr (veja-se a sua bibliografia que abundantemente tenho citado), que realçam a grande relevância para o ordenamento urbanístico da construção das novas infraestruturas e a sua função profundamente transformadora do modo de entender a cidade.

Contudo, a partir da instalação das novas formas de organização do abastecimento de água, dos esgotos ou dos transportes, a expansão física da cidade passava a estar condicionada pela dotação em infra-estruturas. Por um lado, era a rede pública viária que suportava os novos serviços de forma mais ou menos visível. Por outro lado, era necessário um esforço de coordenação entre os diferentes agentes que vão passar a utilizar mais intensamente as vias públicas, no sentido de minimizar os seus efeitos negativos. A previsão e o planeamento da expansão passavam a estar no horizonte das autoridades municipais, mesmo que longe de qualquer perspectiva de planeamento urbano, tal como começou a ser definido pelos urbanistas de final do século. As capacidades técnicas para o fazer estavam também ligadas ao desenvolvimento das novas infra-estruturas em rede. O crescimento do número de engenheiros ao serviço da administração local é indissociável das novas tecnologias empregues. Para além disto, a gestão da rede de esgotos – que na maior parte das vezes se encontrava precocemente sob controlo municipal – fornecia a organização burocrática e a necessidade duma cartografia urbana mais detalhada, que constituíram aspectos fundamentais para a organização da expansão urbana em novos moldes. Mesmo que as entidades administrativas permanecessem numa posição minimalista relativamente à gestão directa de serviços como os transportes urbanos, a produção ou distribuição de energia, ou a distribuição de água, a escala mais vasta em que se colocavam as novas infra-estruturas urbanas, exigiam um novo modo de lidar com o crescimento da cidade.

O quarto impulso para o alargamento da intervenção administrativa na organização da cidade é pouco referido na bibliografia sobre este tema. Trata-se da opção de exploração directa do fornecimento de certos bens e serviços como um meio de gerar novas receitas, num período em que o acréscimo das despesas das administrações urbanas não era acompanhado pelo aumento dos rendimentos. Esta razão está presente nos debates realizados em Itália sobre a municipalização ao longo da

segunda metade do século XIX⁵² e é também referida por Waller⁵³, Kooij⁵⁴, por Piétri⁵⁵ ou por Capuzzo⁵⁶, quando abordam a municipalização das *public utilities* na Grã-Bretanha, Holanda, Alemanha ou Áustria. A estatização de infra-estruturas como meio de solucionar problemas financeiros e de adiar reformas fiscais socialmente dolorosas não seria inédita, como o prova a nacionalização dos caminhos de ferro alemães a partir do final da década de 70 do século XIX⁵⁷. Assim, a defesa do inescapável interesse público de actividades como o fornecimento de água, energia ou transportes, conjuntamente com considerações negativas sobre a sua exploração por um monopólio privado e a defesa das vantagens de uma gestão municipal que pelo menos não aumentasse os encargos sobre o consumidor, melhorasse o serviço e arrecadasse mais receitas para os cofres municipais, constituía uma mistura atraente para os políticos locais⁵⁸.

⁵² Textos de Donatella Calabi já referidos, a que se devem juntar Rossella Franco, «Il dibattito sui servizi pubblici e le municipalizzazioni alla fine del secolo XIX», *Storia Urbana*, 20, 1982, pp. 87 e segs.; Carlo Olmo e Roberto Curto, «La città tra mercato e industrializzazione: il caso di Torino», *Passato e Presente*, no. 5, 1984, pp. 50 e segs.

⁵³ P. J. Waller, *Town, City and Nation: England, 1850-1914*, pp. 304 e segs. Também Robert Millward e Robert Ward, «From Private to Public Ownership of Gas Undertakings in England and Wales, 1851-1947: Chronology, Incidence and Causes», *Business History*, 35, no. 3, 1993, pp. 8-9.

⁵⁴ Pim Kooij, «Fingerprints of an urban élite: the case of a Dutch city in the nineteenth century» in H. Diederiks et al. (eds.), *Economic policy in Europe since the Late Middle Ages: The visible hand and the fortune of the cities*, Leicester, Leicester Univ. Press, 1992, pp. 118-119.

⁵⁵ N. Piétri et al., *Ville et sociétés urbaines dans les pays germaniques, 1815-1914*, Paris, Sedes, 1992, pp. 126-127.

⁵⁶ Paolo Capuzzo, «Città e metropoli: trasformazioni urbane e governo municipale tra otto e novecento», *Storia Urbana*, 16, no. 61, 1992, p. 25.

⁵⁷ Rainer Fremdling, «Freight Rates and State Budget: the Role of the National Prussian Railways 1880-1913», *Journal of European Economic History*, 1980, 9, 1, pp. 21-39.

⁵⁸ Esta simbiose de interesses tem um reduzido impacto na bibliografia sobre as razões para o acréscimo da intervenção pública na segunda metade do século XIX. Não é, por exemplo, referida na síntese que R. M. Hartwell dedicou ao tema (art. cit.). No caso de Lisboa pode ser encontrada a referência explícita a esta justificação na defesa que a vereação fez da municipalização da água em representação ao rei. A par com os argumentos com alguma sonoridade técnica, defende-se que a gestão municipal da água pode ser uma fonte de receitas do município («Representação da Câmara Municipal de Lisboa a Sua Magestade pelo ministerio das obras publicas ácerca do abastecimento de aguas á cidade de Lisboa», *Archivo Municipal*, 1866, pp. 2623-2626).

Por último, resta o papel desempenhado pelas motivações de ordem social e política para o acréscimo de intervenção pública na regulação do ambiente urbano. Não se trata de justificá-la como resultado da «pressão das ideologias» (socialismo e autoritarismo) que Freitas do Amaral considerou como um dos motores do desenvolvimento da legislação urbanística, a par da «pressão dos factos»⁵⁹. O «pragmatismo» da maior parte dos reformadores e dos políticos promotores da municipalização é salientado por diferentes autores⁶⁰. Mesmo quando nas palavras destes reformadores sobressaíam fortes preocupações sociais, considerava-se que um ambiente urbano controlado podia harmonizar classes sociais antagónicas. O desenvolvimento do urbanismo como forma de agir sobre a organização da cidade seria uma reforma que poderia unir vastas camadas de sectores urbanos, sem que fortes interesses se opusessem. Os trabalhadores poderiam ganhar um ambiente urbano mais harmonioso, melhor alojamento e, porventura, rendas mais baixas; os empresários teriam uma estrutura urbana com uma circulação mais eficiente; os proprietários poderiam perder alguns ganhos especulativos com um controlo acrescido sobre o ordenamento urbano, mas um mercado do solo mais racionalizado também introduzia elementos de previsibilidade no crescimento urbano que agradariam a muitos proprietários⁶¹.

Pretende-se com este tópico chamar a atenção para a influência assumida por um sufrágio mais alargado para uma alteração das propostas das elites políticas, evidenciando uma maior preocupação pelo bem estar da grande massa da população urbana que passava a ter direito a voto⁶². No caso britânico, o Reform Act de 1869, vai aumentar a

⁵⁹ D. Freitas do Amaral, «Opções políticas e ideológicas...», *ob. cit.*

⁶⁰ Entre outros Millward («Emergence of gas and water monopolies in nineteenth-century Britain: contested markets and public control», p. 97), Hassan («The growth and impact of the British water industry in the nineteenth century», p. 537) e Rodger («Political economy, ideology and the persistence of working-class housing problems, 1850-1914», *International Review of Social History*, 32, no. 2, 1987, p. 124).

⁶¹ Este é um argumento que perpassa por A. Sutcliffe, *Towards the Planned City...*, *ob. cit.*

⁶² Lees e Hohenberg, *ob. cit.*, p. 317-8.

base eleitoral, exigindo que os partidos políticos tomem em linha de conta as aspirações de camadas mais amplas da população⁶³. Nos Estados Unidos também tem sido referida a importância da composição social do eleitorado para a mudança da política das administrações locais⁶⁴. Porém, este é um outro tópico em que a falta de estudos para outros contextos nacionais se revela particularmente decepcionante. Estará neste factor uma dose importante de justificação para a maior amplitude da intervenção pública?

Podemos agora retomar a afirmação de Sutcliffe citada no início desta secção, em que este historiador do urbanismo avançava que deveria existir algo fora do comum, peculiar às cidades, explicando o acréscimo de intervenção urbana no século XIX. Ora, todos os textos que procuram definir o estudo da economia urbana como um campo disciplinar autónomo realçam a especificidade urbana de forma muito nítida. A «entrada» sobre «economia urbana» no *Palgrave* é um bom exemplo. Depois de salientar as economias de aglomeração que a concentração urbana propicia para a produção e o consumo, Peter Mieszkowski adianta:

«Since persons and firms interact in high density concentration, the essence of urban economics is the analysis of externalities, neighbourhood effects and related forms of market failure. Traffic congestion, agglomeration economies, pollution, racial segregation, and the provision of public goods all involve externalities and jointness in consumption or production»⁶⁵.

⁶³ Cherry, *ob. cit.*, p. 198. O caso de Birmingham e da política de fomento promovida por Chamberlain veja-se Linda J. Jones, «Public pursuit of private profit? Liberal businessmen and municipal politics in Birmingham, 1865-1900», *Business History*, 25, no. 3, 1983.

⁶⁴ J. E. Tarr, «Building the Urban Infrastructure in the Nineteenth Century: An Introduction», p. 63.

⁶⁵ Peter Meszkowski, «Urban economics» in John Eatwell et al. (eds.), *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, vol. IV, London, Macmillan, 1987, p. 756. Os manuais de economia urbana realçam os mesmos aspectos: «Urban economy is a very 'imperfect' world and is characterised by widespread externalities. [...] The existence of these external effects makes it difficult, if not impossible to allocate economic resources optimally. In addition investments tend to be 'lumpy' and often exhibit considerable economies of scale, which makes traditional marginal analysis inadequate. [...] The

(continua na pág. seguinte)

Esta singularidade urbana, que atraía formas de intervenção pública numa escala inusitada, pode assim ser fundamentada nas próprias características de funcionamento da economia urbana, caracterizada pela importante presença de externalidades⁶⁶. Nesta situação, os mecanismos de mercado não são suficientes para proporcionar decisões que sejam socialmente eficientes, ou porque não conseguem evitar importantes externalidades negativas derivadas da acção de indivíduos e firmas, não penalizados em termos de custos (poluição, más condições sanitárias devido a alojamento deficiente, etc.); ou porque não permitem a afectação de recursos a iniciativas capazes de proporcionar externalidades positivas em benefício da sociedade, quando existem elevados custos associados a reduzidos benefícios para o empreendedor privado (como no caso do alargamento da cobertura das redes de distribuição de água e esgotos, melhoria das condições de habitação)⁶⁷. É nesta acumulação de importantes efeitos externos que reside a principal manifestação de diferença do meio urbano. A exacerbação destes efeitos externos dá-se devido àquilo que caracteriza a cidade como aglomerado, relativamente a outros aglomerados humanos: a sua dimensão, a densidade de

(cont. da página anterior)

principal presuppositions of neoclassical analysis [perfect markets] [...] just do not correspond to the realities of the large modern city economy.» (K. J. Button, *Urban Economics. Theory and Policy*. London, Macmillan, 1976, pp. 6-7). Cf. também B. Goodall, *The Economics of Urban Areas*. Oxford, Pergamon Press, 1972, cap. 1 e pp. 324-5.

⁶⁶ Externalidades ou efeitos externos são custos ou benefícios resultantes da actividade de agentes económicos e que não podem ser evitados pelos indivíduos ou firmas que os sofrem. Estes efeitos laterais da actividade económica não são reflectidos nos preços a que os bens são transaccionados (não estão em relação com «the measuring rod of money», na expressão de Arthur Pigou) e como tal encontram-se fora do controlo dos mecanismos de mercado. (K. J. Button, *ob. cit.*, pp. 111-3; tb. Shigeto Tsuru, «The economic significance of cities» in Oscar Handlin e John Burchard (eds.), *The historian and the city*, Cambridge (Mass.), The M.I.T. Press, 1963, pp. 44-55). R. J. Morris destacou igualmente a presença de fortes externalidades como elemento distintivo do meio urbano e exigindo a intervenção pública («Externalities, the market, power structure and the urban agenda». *Urban History Yearbook*, 1990, 17, pp. 99-109 e «The state, the elite and the market: the 'visible hand' and the British industrial city system» in H. Diederiks et al. (eds.), *Economic policy in Europe since the Late Middle Ages: The visible hand and the fortune of the cities*, Leicester, Leicester Univ. Press, 1992, pp. 177-199).

⁶⁷ Os problemas relacionados com a renovação urbana são um bom exemplo do «dilema de prisioneiro» apresentado nos manuais de teoria económica (veja-se John M. Quingley, «Housing markets», in John Eatwell et al. (eds.), *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, London, Macmillan, 1987, vol. II, p. 681).

povoamento e a complexidade das actividades económicas e das relações sociais que aí se localizam. Tomando de empréstimo a expressão, que não o sentido, de D. Calabi⁶⁸, o *efeito-cidade* seria responsável por esses efeitos externos.

As razões que atrás se esboçaram para o acréscimo do protagonismo das autoridades locais e centrais na regulação da cidade traçaram os contornos desta exacerbação de efeitos externos negativos, que acompanharam o movimento de expansão urbana continuada que se iniciou no século XIX. Em contrapartida, a aplicação das novas infra-estruturas de rede, da diminuição da sobrelotação residencial e da melhoria das condições de habitabilidade era crucial para a diminuição da doença e da mortalidade, traduzindo-se por uma poupança social plenamente evidenciada nos relatórios de Chadwick⁶⁹. É neste contexto que se pode compreender com mais clareza o novo equilíbrio nos modos de regulação da cidade, caracterizado por uma maior intervenção pública⁷⁰.

⁶⁸ D. Calabi, «Note per una lettura dell'uso capitalistico del territorio», in A. Belli, *Città e territorio: pianificazione e conflitto*. Nápoles, Coop. Ed. Economia e Commercio, 1974, p. 18.

⁶⁹ R. Millward, «Emergence of gas and water monopolies in nineteenth-century Britain: contested markets and public control», p. 111; J. G. Williamson, *Coping with city growth during the British industrial revolution*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1990, pp. 291-4.

⁷⁰ A cidade evidencia ainda outras características que também a singularizam como *locus* de actividade económica e que destacam outros tantos vectores de intervenção do Estado. Gostava de lembrar duas. A primeira é a lentidão no ajustamento a novas condições proporcionadas pelas forças de mercado [Goodall, *ob. cit.*, pp. 324-5], agravada com o facto de a adaptabilidade e flexibilidade da cidade ter enfraquecido com o aumento proporcional duma infra-estrutura capital-intensiva e assente no zonamento do território (J. W. Konvitz, *The Urban Millennium*, pp. 120-130). A segunda característica refere-se ao que define o mercado de alojamento como uma «mercadoria singular e peculiar», com um elevado custo, extrema longevidade e existência de variados sub-mercados, dotados de algum grau de autonomia, mas interligados pelo efeito de *filtering* (R. Arnott, «Economic Theory and Housing», in Edwin S. Mills (ed.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. 2, *Urban Economics*, Amsterdam, 1987; J. B. Cullingsworth, «Housing analysis», in J. B. Cullingsworth e S. C. Orr (eds.), *Regional and Urban Studies. A Social Science Approach*, London, George Allen & Unwind, 1969, pp. 149-187; L. Needleman, *The economics of housing*, London, Staples Press, 1965).

1.3. Mão visível e iniciativa privada

Alfred D. Chandler retomou a clássica metáfora de Adam Smith, mas procedeu a uma valorização do seu sentido de modo diametralmente diferente. Na moderna organização empresarial que se forma no final do século passado nos Estados Unidos, a nova estrutura da empresa torna-se a mão visível, adquirindo algumas das funções que antes tinham sido características da mão invisível do mercado. O mercado continuava a ser o elemento fundamental na criação da procura para bens e serviços. Porém, as funções que se relacionavam com a coordenação e gestão dos fluxos de bens e a disposição de recursos humanos e financeiros para a produção e distribuição futura, passaram a poder estar integradas na empresa moderna⁷¹.

Creio que a reversão da metáfora pode igualmente ter sentido para explicar as novas formas de organização da actividade económica em meio urbano que se desenham a partir do último quartel do século XIX, principalmente aquelas que têm a ver com a organização da expansão física da cidade. É possível concordar com a afirmação de Diederiks e Hohenberg de que existe uma «tensão histórica» entre iniciativa privada e as formas de controlo social e político sobre o mercado⁷². Na segunda metade do século XIX esta tensão é mais dramática, fruto da agudização dos problemas ambientais no meio urbano, do crescimento das oportunidades de investimento empresarial tendo a cidade como objecto e da necessidade de coordenação introduzida por aquilo que chamei o "factor tecnológico". Porém, empregar a expressão "tensão dramática"

⁷¹ Alfred D. Chandler, *The visible hand: managerial revolution in American business*, Cambridge (Mass.), Harvard Univ. Press, 1977.

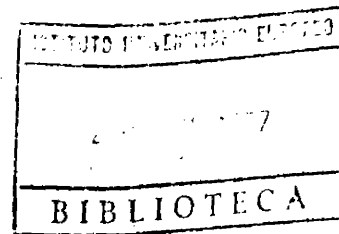
⁷² Herman Diederiks e Paul M. Hohenberg, «The visible hand and the fortunes of the cities: a historiographic introduction» in Herman Diederiks et al. (eds.), *Economic policy in Europe since the Late Middle Ages: The visible hand and the fortune of the cities*, Leicester, Leicester Univ. Press, 1992, p. 13.

para definir as relações entre iniciativa privada e intervenção pública poderá induzir o leitor a considerar a existência de uma radical separação entre ambas no processo de organização e crescimento da cidade, o que manifestamente não corresponde à realidade⁷³. Este tema – fundamental para a uma história das iniciativas empresariais em meio urbano – estará presente nos próximos capítulos.

⁷³Trabalhos efectuados para outros contextos nacionais testemunham uma sintonia de interesses que é possível observar em Lisboa. Vejam-se, entre outros, os artigos de R. J. Morris citados, R. Rodger («Managing the market – regulating the city: Urban control in the nineteenth-century post-liberal city (1875-1914)» in H. Diederiks et al. (eds.), *Economic policy in Europe since the Late Middle Ages: The visible hand and the fortune of the cities*, Leicester, Leicester Univ. Press, pp. 200-219) e Alaimo (*L'organizzazione della città*). Marcel Roncayolo pôde mesmo afirmar que as iniciativas de Haussmann obedeciam a uma aliança entre a intervenção pública, as sociedades imobiliárias e o crédito. (M. Roncayolo, *ob. cit.*, p. 77). No que diz respeito ao abastecimento de água ou ao fornecimento de energia, também a bibliografia citada salienta a comunhão de interesses que suportava a intervenção municipal, mesmo nas situações de municipalização (veja-se por todos Hassan, *ob. cit.*).

12

JOSÉ ÁLVARO FERREIRA DA SILVA



**CRESCIMENTO URBANO, REGULAÇÃO
E
OPORTUNIDADES EMPRESARIAIS:
A CONSTRUÇÃO RESIDENCIAL EM LISBOA, 1860-1930**

Volume II



Dissertação para a obtenção do grau de doutor em história

Júri: Professor Horacio Capel, Universitat de Barcelona

Professor Albert Carreras, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona (*supervisor*)

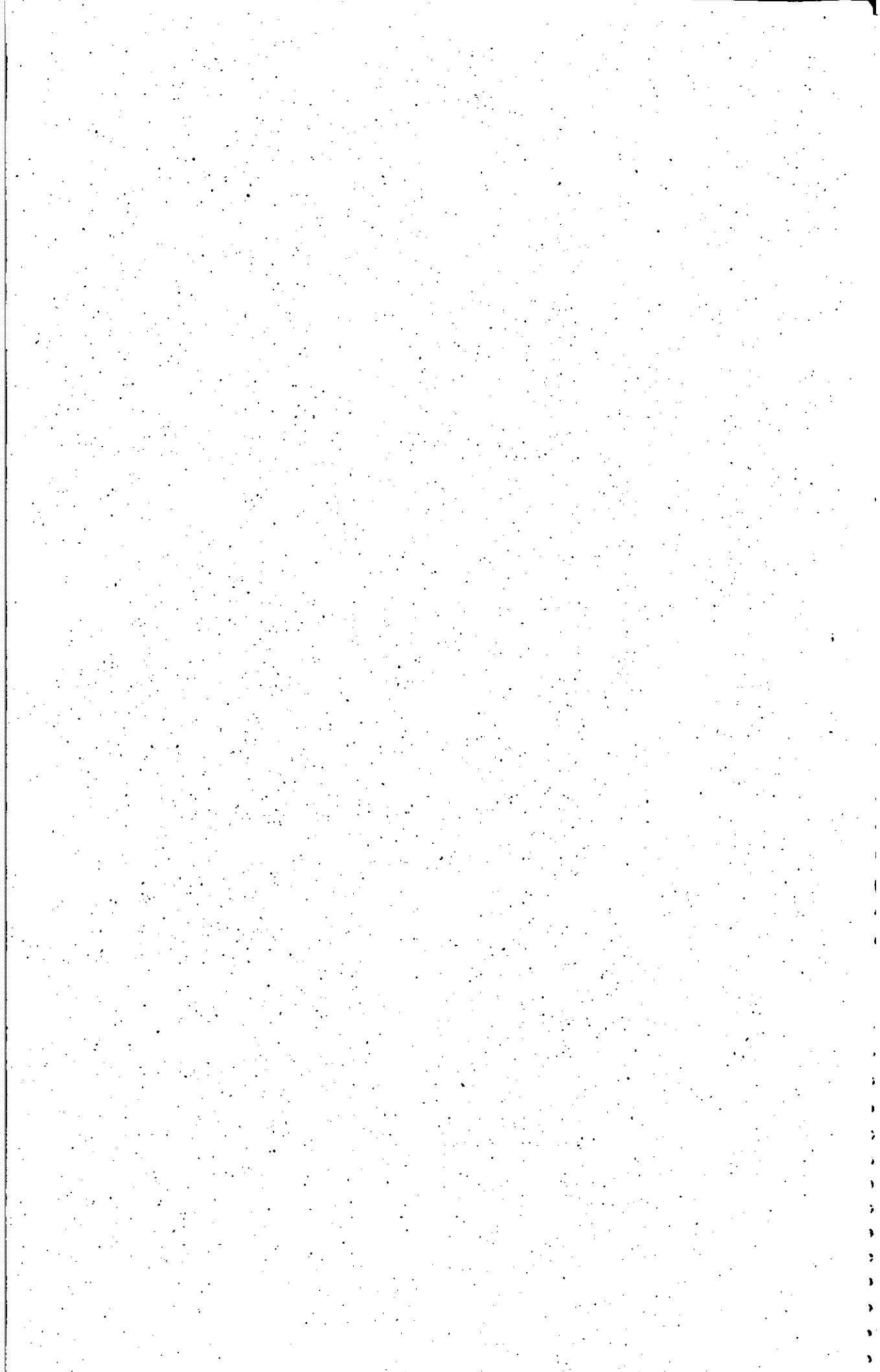
Professora Maria Eugénia Mata, Universidade Nova de Lisboa

Professor Jaime Reis, European University Institute, Florence (*co-supervisor*)

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO EUROPEU, FLORENÇA

Departamento de História e Civilização

1997





JOSÉ ÁLVARO FERREIRA DA SILVA

CRESCIMENTO URBANO, REGULAÇÃO
E
OPORTUNIDADES EMPRESARIAIS:
A CONSTRUÇÃO RESIDENCIAL EM LISBOA, 1860-1930

Dissertação para a obtenção do grau de doutor em história

Júri: Professor Horacio Capel, Universitat de Barcelona

Professor Albert Carreras, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona (*supervisor*)

Professora Maria Eugénia Mata, Universidade Nova de Lisboa

Professor Jaime Reis, European University Institute, Florence (*co-supervisor*)

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO EUROPEU, FLORENÇA

Departamento de História e Civilização

1997

Na capa:

Avenida da República, números 27-31 (demolidos). Fotografia por Paulo Guedes (ca. 1906). Arquivo Fotográfico da C. M. L. (reproduzido em *Lisboa de Frederico Ressano Garcia, 1874-1909*, Lisboa, C.M.L., 1989, 66).

O velho e o novo: na via mais emblemática do «projecto das zonas», um carro de bois e um pequeno rebanho de ovinos (em direcção ao antigo matadouro?) passavam ao lado dos modernos carris de «eléctricos» e à porta das moradias e prédios de rendimento construídos no início do século.

ÍNDICE GERAL

INTRODUÇÃO		7
CAPÍTULO I	A evolução da população de Lisboa: o ganho de fôlego da capital	17
	1. A evolução da população de Lisboa	19
	1.1. Problemas de contabilização da população da capital	19
	1.2. Os resultados	34
	2. Lisboa e a rede urbana portuguesa	45
	2.1. Problemas metodológicos na definição da população urbana	45
	2.2. A evolução da população urbana	55
	3. O crescimento da população e a expansão física de Lisboa	93
CAPÍTULO II	A construção residencial em Lisboa	131
	1. Problemas na criação dum indicador da construção residencial	134
	2. Os resultados: flutuações da construção, demografia e investimento	139
	2.1. As flutuações da construção residencial	139
	2.2. A hipótese da economia atlântica	149
	3. A estrutura da promoção da construção residencial	173
	3.1. A especificidade da construção residencial	173
	3.2. Volatilidade da construção residencial e comportamentos especulativos	175
	3.3. A dispersão de iniciativas na construção residencial	180
	3.4. A ausência de sociedades imobiliárias	190
	3.5. A especialização na promoção da construção	197
	4. Conclusão	201
CAPÍTULO III	O enquadramento da construção residencial	213
	1. Formas de regulação da cidade: a mão visível na expansão urbana	215
	1.1. Instrumentos de regulação da cidade	218
	1.2. Externalidades e meio urbano	224
	1.3. Mão visível e iniciativa privada	247
	2. Ordenamento urbanístico e regulamentação da construção	249
	2.1. O enquadramento legal e administrativo herdado	249
	2.2. Grandes esperanças: o decreto de 31 de Dezembro de 1864	257
	2.3. Os desafios do ambiente urbano em meados do século XIX e a aprovação da lei de 31 de Dezembro de 1864	268
	2.4. Balanço dos efeitos da lei de 31 de Dezembro de 1864	295
	3. A formação de competências técnicas e a fiscalização das construções particulares	325

CAPÍTULO IV	As finanças municipais: a fórmula fontista dos "melhoramentos materiais" em meio urbano	353
	1. As despesas municipais	357
	2. As receitas municipais	371
	3. O aumento da dívida municipal	376
	4. A tentativa de transformação da estrutura financeira do município	398
	5. As finanças: uma limitação à função reguladora do município	420
CAPÍTULO V	Uma urbanização que se pretendia exemplar: do Parque da Liberdade ao Campo Grande	435
	1. Os antecedentes da expansão para Norte	437
	2. A engenharia do «projecto das zonas»: a planificação do loteamento	464
	3. A expropriação e o «projecto das zonas»	493
	3.1. O instituto da expropriação na intervenção urbanística oitocentista	493
	3.2. A expropriação por zonas na carta de lei de 9 de Agosto de 1888	505
	4. A economia do «projecto das zonas»	539
	5. O «projecto das zonas»: rupturas e continuidades	552
CAPÍTULO VI	A urbanização de Picoas e das Avenidas Novas	559
	1. A crise financeira e o «projecto das zonas»	559
	2. A expropriação de terrenos	576
	3. Os trabalhos de urbanização	600
	4. O processo de loteamento	632
	5. Um balanço financeiro da urbanização	667
	6. Os agentes privados da urbanização I: A arrematação dos lotes	673
	7. Os agentes privados da urbanização II: Promotores de construção, construtores e proprietários	685
	7.1. A evolução da construção residencial nas Picoas e Avenidas Novas	685
	7.2. Os promotores da construção	703
CONCLUSÃO		725
ANEXOS		745
FONTES E BIBLIOGRAFIA		781
ÍNDICES DE QUADROS, GRÁFICOS E MAPAS		831

2. Ordenamento urbanístico e regulamentação da construção

2.1. O enquadramento legal e administrativo herdado

A aprovação do decreto de 31 de Dezembro de 1864 marca uma mudança fundamental nos instrumentos administrativos para intervir no ordenamento da expansão urbana. Até então – e exceptuando o período pombalino, que como iremos ver, inovou nesta matéria – os modelos legislativos e administrativos à disposição do município eram os mesmos que estavam nas mãos do Senado da Câmara pelo Regimento de 30 de Julho de 1591 e mais tarde de 5 de Setembro de 1671.

O Regimento de 1591 atribuía ao Senado da capital a vistoria de todas as edificações e reedificações efectuadas na cidade, podendo mandar reparar ou demolir aquelas que pudessem constituir qualquer perigo para os moradores. Idênticas competências são definidas no regimento de 1671. O «cordeamento e a symmetria» eram os princípios que norteavam o controlo sobre a edificação promovida por particulares na cidade de Lisboa, a que se juntava a preocupação em que os novos edifícios ou as reconstruções não ocupassem terrenos que fossem do município ou da Coroa.

O terramoto de 1755 criou uma situação de emergência que exigiu medidas mais expeditas no domínio do ordenamento urbanístico. A zona central da cidade, que tinha sofrido com mais intensidade os efeitos do terramoto e dos incêndios que se sucederam – situada entre a encosta ocidental do Castelo e o declive oriental do Bairro Alto – era em simultâneo a zona mais densamente habitada e aquela que concentrava a

grande maioria do equipamento administrativo, estabelecimentos comerciais e o próprio Paço Real.

O planeamento da reconstrução vai ser uma das prioridades da governação pombalina⁷⁴. A opção por uma solução radical de reconstrução da cidade de acordo com novos planos de arruamentos e de localização de equipamentos, através da substituição da labiríntica malha de ruas e vielas da antiga Baixa por uma rede ortogonal, vai influenciar um igualmente radical enquadramento jurídico e administrativo da reconstrução. A legislação então emanada procurava resolver vários problemas: construção em moldes novos do centro da cidade, resolução dos problemas de propriedade criados pela integral transformação da rede viária, reconstrução rápida de acordo com os planos traçados e estabelecimento de mecanismos de controlo da reconstrução. Um dos maiores problemas era a necessidade de fazer coincidir os direitos de propriedade existentes antes do Terramoto de 1755 com a nova malha ortogonal, estabelecendo mecanismos de indemnização dos proprietários pelo terreno expropriado para ruas e dotando-os de lotes, com um traçado regular e prontos a ser edificáveis, proporcionalmente aos seus anteriores direitos de propriedade⁷⁵.

A geometria rigorosa de ruas e lotes traçada na superfície da destruída zona central de Lisboa – que acumulara ao longo de séculos de desenvolvimento complexos direitos de propriedade, tão sinuosos como o emaranhado de ruas e casas então em ruínas – não dependia apenas de legislação excepcional, que desembaraçasse o processo de reconstrução de longas querelas. Exigia também uma única autoridade, dotada de poderes excepcionais para gerir os processos de avaliação da propriedade e de estabelecimento dos direitos individuais a lotes e indemnizações, e para assegurar o licenciamento das obras e o controlo da reconstrução.

⁷⁴ O planeamento urbanístico da Baixa pombalina tem na obra de José-Augusto França (*Lisboa pombalina e o iluminismo*, Lisboa, Livraria Bertrand, 1977) a referência fundamental. As linhas que se seguem recorrem abundantemente à informação disponível nesta obra.

Esta função licenciadora, tradicionalmente cometida ao Senado, passou a ser desempenhada pelo Duque de Lafões, como Regedor das Justiças, a quem são dados poderes excepcionais e próximos do discricionário⁷⁶. As instruções fornecidas por Pombal ao regedor das justiças são elucidativas do poder que devia ser assumido para impor o novo traçado regular e regularizador: «Quero que prefira como deve preferir ao interesse particular (...) a utilidade pública da regularidade e formosura da capital destes reinos em todas as ruas»⁷⁷.

Em 1835 a Câmara Municipal de Lisboa retoma as atribuições de controlo sobre a construção que antes das medidas pombalinas lhe estavam cometidas. Pela Portaria de 28 de Junho desse ano a Câmara passa a ter a «inspecção de todas as obras respectivas à edificação e reedificação da Cidade, compreendendo-se nas atribuições d'este encargo o jus de mandar proceder aos reparos necessarios, e de fazer demolir todas as construcções que ameçassem de perigos os moradores e viandantes, ou por qualquer modo prejudicassem as commodidades do Publico». Não existe qualquer mudança das funções atribuídas ao município relativamente às apresentadas no Regimento de 1591, ultrapassada que fora a situação excepcional criada pelo terramoto e pela reconstrução de Lisboa. O enquadramento legislativo utilizado para repor o licenciamento e controlo da construção como atributo municipal é o antigo Regimento de 1591, passados quase dois séculos e meio sobre a sua outorga régia. O Edital de 4 de Março de 1836 que a Câmara emite para publicitar a reintegração destas funções é elucidativo quanto ao entendimento existente sobre os contornos dos atributos que lhe cabem. A função de controlo exercida pela Câmara é a de impedir «que se usurpem terrenos publicos, ou se falte aos alinhamentos e demais disposições

(cont. da página anterior)

⁷⁵ Decreto de 12 de Maio de 1758.

⁷⁶ Decreto de 12 de Junho de 1758. O regedor das justiças devia promover a celeridade nos processos de avaliação e sentenciar verbalmente sobre agravos e reclamações, «tudo não obstante quaisquer leis, regimentos, disposições, resoluções ou ordens em contrário» (citado por J.-A. França, *ob. cit.*, p. 103).

legítimas»⁷⁸. Impõe-se, pois, que a partir daquela data seja necessário o licenciamento por parte do município de qualquer obra de edificação ou de reedificação (art. 2º do citado Edital). Exige-se igualmente a urbanização de terrenos vazios nas ruas da cidade e a reedificação dos prédios em mau estado, sob pena de serem vendidos em hasta pública, e a demolição – seguida de edificação – dos que estavam num processo de acentuada e irreversível ruína. Normas antigas que eram lembradas com a passagem do licenciamento para a tutela municipal⁷⁹.

A principal inovação deste período, relativamente ao enquadramento regulamentar da construção urbana para fins residenciais, relaciona-se com a tentativa continuada de resolução dos problemas de higiene de que padecia a cidade de Lisboa, nomeadamente os que se relacionavam com o escoamento de águas residuais⁸⁰. Em 13 de Abril de 1835 um edital da Câmara Municipal de Lisboa estipulava que a partir desta data os proprietários de prédios localizados em ruas que já tivessem canalização de águas residuais deveriam construir no prazo de dois meses «canos parciais», sob pena de o município mandar efectuar essa obra, por conta dos proprietários⁸¹. Os reflexos na regulamentação da construção

(cont. da página anterior)

⁷⁷ Citado por J.-A. França, *ob. cit.*, p. 103.

⁷⁸ Edital de 4 de Março de 1836, publicado em *Collecção de providencias municipais da Camara de Lisboa desde 1833*, Lisboa, 1857.

⁷⁹ O último aspecto, relativo à demolição dos prédios que ameaçavam ruína, era de muito difícil execução, tal como o que exigia a edificação dos lotes vagos. Fazendo parte das posturas camarárias e dos sucessivos Códigos Administrativos – veja-se o artigo 82º, § 19 do Código Administrativo de 1836, ou o artigo 120º número 8 do Código Administrativo de 1842 – muito dificilmente era aplicado, como é reconhecido pela Representação que os vereadores da Câmara Municipal de Lisboa fazem às Cortes em 1858, no sentido de dotar o município de meios legais expeditos que pudessem impor a obediência à demolição e reconstrução dos prédios em ruínas, em nome de «considerações de embelezamento e hygiene», e que superassem as dificuldades legais e administrativas criadas pela regulamentação da Carta de lei de 16 de Julho de 1843 («Representação da C.M.L. às Cortes em 28 de Janeiro de 1858», *Annaes do municipio de Lisboa*, pp. 15-18).

⁸⁰ Os planos de reconstrução da Baixa tinham prevista a construção de canos de esgoto. No entanto, esta foi uma intenção que acabou por não ser realizada de acordo com o que tinha sido planeado (cf. J.-A. França, *ob. cit.*, p. 159).

⁸¹ Edital publicado em *Collecção de providencias municipais da Camara de Lisboa desde 1833*, Lisboa, 1857. Se a multiplicação de referências à obrigatoriedade que os proprietários tinham de construção de canos parciais de esgoto é sinal de alguma coisa, (continua na pág. seguinte)

são visíveis através da Postura de 20 de Junho de 1853, que define de forma explícita que a partir desta data todos os novos prédios de ruas já canalizadas ou daquelas que a breve trecho o serão, têm de ter pias e encanamentos de despejo, em pelo menos uma das divisões.

Porém, até aos anos 60 do século XIX as normas regulamentares que definiam a actuação de construtores e promotores imobiliários continuavam a ser idênticas às que existiam desde a aprovação do Regimento da Vereação de 1591. As preocupações com o alinhamento dos prédios relativamente aos arruamentos existentes e com a marcação de cotas de nível presidiam às acções de controlo do município sobre a edificação urbana, pelo menos do ponto de vista do que estava regulamentado no enquadramento legal da acção camarária, quer ao nível dos códigos administrativos, quer na legislação avulsa oriunda do governo e parlamento, quer ainda por força das disposições das posturas municipais. Apenas um estudo das práticas de fiscalização ao longo deste período poderia traçar os ajustamentos entre a lei e a prática. No entanto, é de crer que as possibilidades de intervenção estivessem fortemente condicionadas pelos meios de fiscalização existentes. O licenciamento de edificações ou de reedificações tinha como único elemento de análise uma planta de localização do prédio, utilizada como elemento para a fiscalização do alinhamento e marcação de cotas de nível, e a apresentação do prospecto do prédio, que consistia no desenho do frontispício que deitava para a via pública. As posturas são omissas relativamente a qualquer disposição regulamentar sobre as fachadas, do ponto de vista estético ou outro, e o desenho da fachada não permite a

(cont. da página anterior)

é-o da incapacidade de pôr em prática esta medida. Veja-se a este propósito o edital camarário de 8 de Abril de 1837, a postura de 17 de Fevereiro de 1842, o edital de 31 de Dezembro de 1847, o edital de 3 de Abril de 1852, a postura de 26 de Abril de 1853 e edital de 30 de Maio do mesmo ano, e o edital de 3 de Junho de 1854. Em 13 de Fevereiro de 1846 o Barão da Vargem da Ordem, anterior presidente da Câmara Municipal de Lisboa tinha conseguido levar um projecto de lei à Câmara dos Pares que pretendia obrigar os proprietários a proceder à construção de canos parciais nas ruas já dotadas de esgotos. A discussão que se seguiu levou à aprovação duma proposta de lei apresentada pelo Governo em 21 de Março de 1846, menos enérgica nas medidas coactivas propostas pelo projecto anterior, mas que passava a obrigar os proprietários ao encanamento dos seus prédios.

fiscalização no momento de entrega do projecto de elementos fundamentais relativos à qualidade da edificação, como sejam a segurança e solidez do prédio, ou as suas características relativamente à salubridade e higiene. Embora nada estivesse regulamentado sobre a altura dos prédios, com excepção do estipulado nas normas pombalinas relativas à reconstrução de Lisboa, não se sabendo se eram ou não cumpridas, este constituía um dos aspectos que podia ser controlado a partir da apresentação do prospecto. Contudo, mais uma vez não existia qualquer base normativa que relacionasse altura dos prédios com a dimensão das ruas em que estavam implantados, uma forma elementar de controlo da densidade e volumetria da construção.

Entrava-se na segunda metade do século XIX com o mesmo enquadramento jurídico e administrativo de regulamentação da construção e da urbanização que tinha caracterizado os dois séculos e meio anteriores. Pelas regras que impusera, a resposta pombalina ao cataclismo de 1755 tinha tido um carácter excepcional, mas não modificara duradouramente a capacidade de controlo sobre o ambiente urbano por parte dos poderes públicos.

Esta situação não seria, porventura, excepcional. Se quisermos retomar a taxionomia de Konvitz introduzida no início deste capítulo, constataremos que só a partir do último quartel do século passado estaríamos em presença de formas inovadoras de controlo e intervenção no ambiente urbano por parte das administrações centrais ou locais⁸². Em artigo de síntese sobre os grandes marcos do direito do urbanismo, Diogo Freitas do Amaral expressa de forma ainda mais nítida o carácter pouco desenvolvido da intervenção pública antes do século actual. Estar-se-ia perante o que chamou um «urbanismo da disciplina», definido como «um urbanismo que consiste apenas em simples intervenções pontuais do Poder Local, para evitar prejuízos a terceiros ou prejuízos à

⁸² Esta ideia está expressa em Josef W. Konvitz, *The Urban Millennium...*, ob. cit., pp. xvi-xx.

colectividade»⁸³. Associa-o ao liberalismo como doutrina política e económica, em que os poderes da Administração deviam resumir-se ao «Estado mínimo»⁸⁴.

Estas visões dicotómicas têm o atractivo da simplicidade. Porém, a regulamentação das intervenções no ambiente urbano eram marcadamente diferentes em vários países, estando Portugal à margem de um leque variado de enquadramentos legais do crescimento urbano. As formas de controlo da segurança das edificações, da sua habitabilidade (considerando critérios sanitários e de higiene) ou da densificação da ocupação do espaço tinham sido assumidas de forma mais ou menos consistente noutras cidades europeias. Desde o século XVIII que existem normas de controlo da sobre-ocupação do espaço, regulamentando a altura dos prédios em função da largura das vias públicas em que estavam implantados, como se pode constatar pelos regulamentos de Paris de 1783⁸⁵. A construção na cidade de Londres tinha sido sujeita a

⁸³ D. Freitas do Amaral, *art. cit.*, p. 97.

⁸⁴ Veja-se o desenvolvimento destas ideias em *idem*, pp. 95-97. Apenas quando as críticas ao liberalismo político e económico assumiram maior ressonância se passaria a uma preocupação com o planeamento urbano e nasceria o «direito do urbanismo». O autor explicita mesmo a afirmação de sistemas políticos como o socialismo ou os nacionalismos autoritários como um marco para o surgimento do urbanismo. Em Portugal o direito do urbanismo teria nascido com o Estado Novo: «Em Portugal [...] é precisamente na fase do Estado Novo, que tudo isto se passa. [...] De um 'urbanismo de disciplina', meramente policial, passa-se a um 'urbanismo de salvaguarda'; de um urbanismo passivo chega-se a um urbanismo activo; de um urbanismo de polícia transfere-se para um urbanismo de planeamento e de direcção central». Creio ser difícil comprovar esta tese à luz das investigações históricas que têm sido realizadas sobre o desenvolvimento do urbanismo em diferentes países da Europa, que apontam para objectivos menos programáticos norteando a aprovação de legislação de controlo e intervenção no ambiente urbano. Mesmo no caso de Portugal – menos estudado – as indicações que existem não permitem suportar a existência desta profunda divisão entre o período liberal e republicano e o Estado Novo.

⁸⁵ Bruno Fortier, «Storia e pianificazione urbana: gli anni 1800». P. Morachiello *et al.* (eds.), *Le macchine imperfette. Architettura, programma, istituzioni, nel XIX secolo*. Roma, Officina, 1980, p. 34 e A. Sutcliffe, «Architecture and Civic Design in Nineteenth Century Paris», in Ingrid Hammarström e Thomas Hall (eds.), *Growth and Transformation of the Modern City*, Stockholm, Swedish Council for Building Research, 1979, p. 95. A «medicinalização do espaço» – dando origem às topografias médicas das cidades – associada comumente à primeira metade do século XIX teria para Fortier raízes mais precoces no caso de França e das observações que se faziam sobre a grande metrópole parisiense. Veja-se também Ann F. La Berge, *Mission and Method: The Early-Nineteenth-Century French Public Health Movement*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992 e as observações feitas por M. Roncayolo, *ob. cit.*, pp. 93-94. Em Portugal o livro de Francisco Ignacio dos Santos Cruz, *Ensaio sobre a topographia medica de* (continua na pág. seguinte)

regulamentação em 1667 (*London Building Acts*), após o incêndio que um ano antes tinha consumido parte da cidade. Esta regulamentação seria revista no século seguinte, em 1783⁸⁶. Estes exemplos mostram que o licenciamento das edificações em Lisboa até ao início da segunda metade do século XIX não assumia nem o controlo, nem a complexidade normativa que naquelas cidades podiam ser observados. Assinalam igualmente que a visão dicotómica entre dois estádios da relação entre poderes públicos e ambiente urbano está longe de ser satisfatória. Se se considerar que o direito do urbanismo nasce a partir do último quartel do século XIX, no momento em que o próprio vocábulo – *urbanismo* – era cunhado em diferentes línguas⁸⁷, então existe uma pré-história das normas jurídicas que regulamentavam a edificação urbana, particularmente rica e distinta entre países.

(cont. da página anterior)

Lisboa... (Lisboa, Typ. de M. J. Coelho, 1843, 2 vols.) constitui um dos primeiros exemplos destas preocupações.

⁸⁶ Konvitz, *ob. cit.*, pp. 75-7. Sobre os *London Building Acts*, também P. J. Corfield, *The Impact of English Towns, 1700-1800*, Oxford, Oxford University Press, 1982, p. 174. Uma síntese sobre a evolução da regulamentação da construção no século XIX na Grã-Bretanha é apresentada em Gordon E. Cherry, «Public policy and the morphology of western cities: the example of Britain in the nineteenth and twentieth centuries» in Richard Lawton (ed.), *The rise and fall of great cities. Aspects of urbanization in the western world*, London and N. York, Belhaven Press, 1989, pp. 32-44; Richard Rodger, *Housing in Urban Britain 1780-1914: Class, Capitalism and Construction*, London, Macmillan, 1989, pp. 26-27.

⁸⁷ Vejam-se as indicações dadas por Anthony Sutcliffe, «Introduction: the debate on nineteenth-century planning», in Anthony Sutcliffe (ed.), *The Rise of Modern Urban Planning, 1800-1914*, London, Mansell, 1980, pp. 1-10.

2.2. Grandes esperanças: o decreto de 31 de Dezembro de 1864

Este panorama deficiente dos instrumentos de regulamentação e ordenamento do ambiente urbano é subitamente interrompido no final do ano de 1864 pela publicação de um decreto que consagra um novo enquadramento jurídico para a urbanização. Obrigava à elaboração de «planos de melhoramentos» para Lisboa e Porto, à regulamentação das medidas de salubridade, introduzia regras de edificabilidade e de sistematização da organização do tecido urbano. As breves apreciações que têm sido realizadas sobre esta lei realçam o seu carácter simultaneamente inovador, inesperado – face à tradição de regulamentação existente –, e, por último, de eficácia nula⁸⁸.

Os objectivos explícitos desta lei eram os de regular a «polícia da viação pública», abrangendo quer os aglomerados urbanos, quer as estradas fora das localidades. A declaração de que qualquer rua constitui domínio público, direito imprescritível, constitui o princípio legal fundamental. Compreende-se porquê. A rua passara a ter uma importância ainda maior do que a desempenhada tradicionalmente.

No século XIX a rua está sujeita a uma muito maior pressão sobre as suas três funções básicas: promoção da acessibilidade; elemento

⁸⁸ Estes três aspectos estão presentes nos trabalhos que até agora fizeram menção ao decreto de 31 de Dezembro de 1864, nomeadamente os estudos de F. Gonçalves, «Evolução histórica do direito do urbanismo em Portugal (1851-1988)», in D. Freitas do Amaral, *Direito do Urbanismo*, Oeiras, INA, 1988, pp. 225-268, e «A propósito dos Planos de Urbanização do Estado Novo: projectos urbanísticos ou regulamentos policiais?», *Sociedade e Território*, 1986, 2, pp. 92-115; Maria da Conceição Oliveira Marques, «Introdução ao estudo do desenvolvimento urbano de Lisboa, 1879-1938», pp. 38-9; Raquel Henriques da Silva, *As Avenidas Novas de Lisboa, 1900-1930*, dissertação de mestrado, FCSH, UNL, 1984, p. 14. J.-A. França (*Lisboa: urbanismo e arquitectura*, Lisboa, ICLP, 1980, pp. 63-64) dá também notícia desta lei. José Manuel Fernandes («Alguns apontamentos sobre urbanismo alfacinha», in R. H. da Silva (ed.), *Lisboa de Frederico Ressano Garcia (1874-1909)*, Lisboa, C.M.L./Fundação Calouste Gulbenkian, 1989, pp. 46-47) parece considerar a efectiva realização de um plano de melhoramentos.

organizador da edificação urbana; espaço social. O acréscimo de pressão sobre as diferentes funções desempenhadas pela rua radica no efeito de aglomeração proporcionado pelo aumento da população das cidades e que simultaneamente afecta o valor do solo urbano tornando-o um bem ainda mais escasso e valorizado. O aumento do número de habitantes ocasionava também a multiplicação de trânsito, originando problemas de segurança, mesmo numa cidade pouco animada como Lisboa⁸⁹, e também problemas de higiene com o aumento de meios de transporte puxados por cavalos ou muares no período anterior à mecanização. A rua era considerada uma fonte importante de contágio, não apenas devido ao número de animais utilizados para o transporte de pessoas e bens, mas igualmente devido aos despejos que nela eram feitos, em transgressão com tudo o que estava determinado nas posturas municipais⁹⁰. A necessidade de limpeza das «lamas» que se formavam nas ruas da capital era um dos temas do vasto tópico relacionado com as contravenções sanitárias, quando era abordado em reuniões da vereação⁹¹.

⁸⁹ A bibliografia sobre os transportes urbanos em Lisboa é escassa. No entanto, a consulta do livro de A. Lopes Vieira, *Os transportes públicos de Lisboa entre 1830 e 1910* (Lisboa, Imprensa Nacional, 1982), fornece elementos importantes sobre o acréscimo do tráfego na cidade de Lisboa ao longo da segunda metade do século XIX, tal como o surto de iniciativas de empresários para garantirem o exclusivo na instalação dos diferentes sistemas de transporte colectivo que tinham sido iniciados e testados noutras cidades europeias. No entanto, o levantamento dessas iniciativas é parcial, face aos pedidos de concessão de licenças para a instalação de novas empresas transportadoras que são referenciados na documentação da vereação. Veja-se também o livro de Maria Amélia da Motta Capitão (*Subsídios para a história dos transportes terrestres em Lisboa no século XIX*, Lisboa, s. ed., 1974). Sobre os problemas da segurança de peões, devido aos contínuos atropelamentos de que eram alvo, veja-se por exemplo os casos relatados no *Arquivo Municipal*, 1862, p. 1052, na origem de uma nova postura que seguidamente é feita no sentido de regulamentar o trânsito de veículos (pp. 1245-1247). A introdução dos primeiros «carros eléctricos» motivou também alguns aparatosos acidentes (como por exemplo em *Actas das sessões da camara municipal de Lisboa*, 18 de Março de 1903, p. 74).

⁹⁰ Posturas relativas ao uso da rua por parte dos moradores para despejos são constantes a partir de 1835 (Posturas de 13 de Abril de 1835, 19 de Abril de 1837, 18 de Janeiro de 1840 e 17 de Fevereiro de 1842). Um retrato da situação é dado por P. J. Pezerat em *Mémoire sur les études d'améliorations et embellissements de Lisbonne*, Lisboa, Imprimerie Franco-Portugaise, 1865, pp. 12-13.

⁹¹ Os problemas relacionados com a higiene pública nas ruas da cidade são evidentes na documentação camarária em múltiplas ocasiões: os relatórios dos presidentes da Câmara que serão apresentados algumas páginas adiante são um exemplo desta situação. Um estudo de James Winter sobre as ruas de Londres no século XIX tem (continua na pág. seguinte)

Mas são principalmente as novas infra-estruturas urbanas no domínio dos transportes, do abastecimento de água, dos esgotos e da energia que vão fazer incidir uma pressão cada vez maior sobre as ruas no interior da cidade. Em primeiro lugar devido à utilização mais intensa das vias públicas, onde vão ser instaladas as novas redes de serviços urbanos, originando trabalhos de levantamento e remoção do subsolo das ruas ou de assentamento de carris⁹². As vias tortuosas e estreitas herdadas de séculos anteriores, muitas vezes deficientemente calçadas, com declives acentuados e sem qualquer tipo de racionalidade como malha de circulação, tinham de ser sujeitas a um esforço de regularização, alargamento e pavimentação. A necessidade duma eficiente pavimentação era exigida por uma utilização mais intensa das ruas por transportes públicos e privados, mas igualmente para proteger as redes de tubos e canos instalados no subsolo⁹³. Da mesma forma a drenagem das águas residuais era necessária para facilitar o trânsito de veículos e

(cont. da página anterior)

várias referências aos problemas relacionados com a higiene devido à utilização mais intensa das vias públicas (*London's Teeming Streets*, 1830-1914, London, Routledge, 1993, pp. 118 e segs.; também Konvitz, *ob. cit.*, pp. 125-6). Sobre os problemas do acréscimo de pressão sobre as vias públicas ao longo do século XIX veja-se o artigo de síntese de François Bédarida e Anthony R. Sutcliffe, «The street in the structure and life of the city: reflections on nineteenth-century London and Paris» in Brice M. Stave (ed.), *Modern Industrial City. History, Policy and Survival*, Beverly Hills/London, Sage, 1981, pp. 21-38.

⁹² Trabalhos que não raro suscitavam as queixas e a oposição dos moradores dessas ruas (*Arquivo Municipal*, 1873, p. 1733 e segs., relativamente à instalação de carris).

⁹³ Nos contratos celebrados com as empresas transportadoras – nomeadamente aquelas que assentavam carris na via pública –, tal como com as companhias concessionárias do fornecimento de gás e de água, eram estipulados os seus deveres relativamente a trabalhos na via pública e à conservação das calçadas. Relativamente ao primeiro aspecto, a Câmara mantinha o exclusivo da realização de qualquer trabalho a efectuar nas calçadas, assumindo o carácter público das mesmas. Relativamente à urgência de solucionar o problema da pavimentação das ruas e à facilidade de circulação veja-se o relatório entregue pela Comissão Técnica em 28 de Maio de 1858 a pedido do presidente da vereação em que se refere a necessidade de substituir as calçadas de pedras irregulares e as ruas e vielas com profundos declives. Este é também um dos temas abordados por Pezerat no livro já citado. Em 1886, a vereação lisboeta coloca a hipótese de pavimentar as principais ruas da Baixa com madeira, solução adoptada em algumas cidades americanas e europeias no sentido de criar um piso com menos atritos ao trânsito crescente. A iniciativa é abandonada depois de criticada publicamente (*Actas das Sessões da Câmara Municipal de Lisboa*, sessão de 22 de Novembro de 1886, p. 349). Sobre os problemas de pavimentação das ruas das cidades o melhor texto é o de Clay McShane, «Transforming the use of urban space: a look at the revolution in street pavements, 1880-1924», *Journal of Urban History*, 1979, 5, 3, pp. 279-307.

peessoas, mas também para proteger o subsolo depois da pavimentação⁹⁴. Por outro lado, o aumento da construção levava igualmente a uma aumento da pressão sobre as vias públicas, ocupadas por materiais de construção ou por restos de prédios demolidos, sujeitas à ocupação e privatização por prédios e jardins nos casos mais graves⁹⁵. A redacção dos artigos 10º e 12º das Posturas camarárias consagra pormenorizadamente as restrições à utilização privada da via pública e o controlo exercido pelos serviços municipais sobre actividades que pudessem impedir ou dificultar o trânsito⁹⁶.

A afirmação do controlo público sobre as vias existentes ou a abrir na cidade era um meio de diminuir e corrigir os elementos de pressão existentes sobre a rua e de procurar minorar as contradições entre as suas diferentes funções. Sendo uma tão poderosa força de organização do espaço urbano compreende-se a importância estratégica que tinha a reivindicação por parte da administração do domínio público sobre as ruas da cidade. Mesmo quando a sua construção estivesse a cargo de entidades privadas – como estava previsto no decreto – a existência de um plano de melhoramentos que servisse de instrumento de ordenamento urbanístico tornaria possível evitar os inconvenientes das «ruas particulares»⁹⁷. Tendo em conta que na esmagadora maioria dos casos estas «ruas particulares» não eram realizadas com a instalação prévia de esgotos ou da canalização de água, nem planeadas em função da sua integração numa rede de ligações intra-urbanas, o estabelecimento posterior de esgotos ou de água canalizada ficaria mais caro do que se essa urbanização fizesse parte de uma organização reticulada de

⁹⁴ Konvitz (*ob. cit.*, p. 125) faz referência a exemplos neste domínio.

⁹⁵ Edital de 10 de Abril de 1837, *Collecção de Providencias Municipais*.

⁹⁶ Alexandre Morgado, *Regulamentos policiaes augmentados com o Codigo de Posturas do municipio de Lisboa de 1886 e todas as deliberações camararias referentes ao mesmo codigo, posteriormente publicadas*, Lisboa, 4ª ed., 1898.

⁹⁷ Na sua obra clássica sobre o urbanismo, Ildefonso Cerdà tem algumas páginas sobre os inconvenientes das «vias urbanas particulares», «donde se encuentran en mas abundancia y mas salientes los vicios, defectos é irregularidades de todo género» (*Teoría general de la urbanizacion*, Madrid, 1867, reed. 1968, pp. 338-340).

loteamento. O desenvolvimento das modernas infra-estruturas e os seus efeitos transformadores nas formas tradicionais de edificação significava que as operações de infra-estruturação do solo a lotear poderiam absorver mais de 50% dos custos totais de urbanização, o que explicava a razão para estas operações serem reduzidas ao mínimo nas formas de urbanização que eram realizadas através de «ruas particulares»⁹⁸.

A utilização das «ruas particulares» como forma de organização do espaço edificado em pequenas urbanizações, em pequenos bairros, acentuou-se nos finais do século passado, como foi detectado no final do capítulo anterior. A afirmação das ruas, praças e jardins como bens públicos, repetidamente expressa em vários textos legislativos, como a Reforma Administrativa da Cidade de Lisboa (1885) ou o decreto de 30 de Setembro de 1914, sobre a regulamentação da construção na cidade de Lisboa, é um sinal indiscutível das dificuldades em impor o monopólio da infra-estruturação do território.

O reconhecimento da importância assumida pela rua na urbanização oitocentista requer que a legislação tendente ao seu controlo não possa assumir apenas um carácter de prescrição de alinhamentos e de cotas de nível, como tinha sido hábito até então. O controlo sobre a rua como vector de infra-estruturação do território e de crescimento da cidade impunha uma visão integrada, definidora de regras que tendessem a unificar os vários domínios da urbanização. Isto mesmo é reconhecido no relatório que acompanha o decreto:

«Providenciar porém sobre a abertura de novas ruas e melhoramentos das actuaes, sem prescrever regras às edificações que forem construídas ou reconstruídas, seria apresentar a Vossa Magestade um trabalho incompleto. A decoração das cidades, o livre trânsito, a commodidade e segurança dos habitantes, a salubridade publica e a

⁹⁸ O cálculo dos custos de infra-estruturação do solo urbanizado na segunda metade do século XIX é feito por R. A. Dodgshon, «The changing evaluation of space, 1500-1914» (*continua na pág. seguinte*)

conveniência de evitar a aglomeração da população, reclamavam medidas que o governo forçosamente devia propor a Vossa Magestade»⁹⁹.

Repare-se nos objectivos enunciados na última frase da citação precedente. Neles estão definidos os tópicos de qualquer reflexão crítica ou intervenção sobre a cidade oitocentista. Em primeiro lugar, «a decoração das cidades», muitas vezes traduzida numa só palavra – embelezamento – que retoma numa tradução literal os vocábulos italiano ou francês que pela mesma época enunciavam a importância de aperfeiçoar ou realçar a estética da cidade, tornando-a num local mais agradável e valorizando-a relativamente a outros centros urbanos – nacionais, quando a concorrência se fazia com outras cidades à escala do país ou à escala regional, ou internacionais. Em segundo lugar, a intervenção e o controlo das vias públicas no interior da cidade deve privilegiar também a facilidade de circulação, alargando e regularizando ruas, racionalizando ligações entre áreas já densamente construídas ou cuidando de melhorar as saídas da cidade para os seus arrabaldes. O relativo alheamento do controlo da via pública, associado à abertura de ruas particulares, tinha consequências nefastas para a facilidade de circulação no interior da cidade. O alargamento da área urbanizada fazia-se de forma sincopada, fruto de iniciativas dispersas e sem qualquer grau de coordenação a não ser aquele que era ditado pela proximidade dos eixos tradicionais de circulação da cidade e pela vontade urbanizadora dos proprietários, individualmente considerados¹⁰⁰. Agravavam-se por isso as dificuldades de circulação entre diferentes zonas da cidade, cujo crescimento tinha sido o resultado desse modo de urbanização em pequena escala, disperso, que caracterizava a construção residencial em

(cont. da página anterior)

in R. A. Dodgshon e R. A. Butlin (eds.), *An historical geography of England and Wales*, (2ª. ed.), London, Academic Press, 1990, p. 273.

⁹⁹ Decreto de 31 de Dezembro de 1864, do preâmbulo.

¹⁰⁰ Esta é a lógica espontânea do processo de expansão das cidades, tal como é apresentada por Brian Goodall, *The Economics of Urban Areas*, Oxford, Pergamon Press, 1972, pp. 185 e segs.

Lisboa. A higiene e a saúde públicas eram o terceiro aspecto evidenciado, dado que constituía, porventura, a principal preocupação dos poderes públicos relativamente à vida urbana durante este período, como se verá mais adiante. Em quarto lugar, considerava-se nociva a exagerada densificação da ocupação do espaço urbano, exemplificada pelas áreas de ocupação antiga e que não tinham sido sujeitas à intervenção planificadora do urbanismo pombalino.

A convicção existente, não apenas em Portugal, mas noutros países europeus, era a de que seria possível atacar estas quatro frentes de problemas com que se defrontavam as cidades oitocentistas pela intervenção no desenho viário e pelo controlo do modo como as diferentes actividades urbanas se relacionavam e exerciam no espaço público da rua¹⁰¹. A regulamentação da edificação e da reedificação surgia como um corolário desta posição estratégica assumida pelo controlo da via pública, devido à peculiar tensão existente entre espaço edificado e espaço público de circulação, tensão esta já referenciada atrás. Por sua vez, a regulamentação da construção voltava a conjugar os propósitos de salubridade e higiene, de embelezamento, de facilidade de circulação ou de repúdio da sobre-ocupação dos alojamentos¹⁰².

Objectivos ambiciosos, que propunham uma acção urbanística global, razão para a necessidade de estabelecer um plano de melhoramentos que considerasse o conjunto da cidade e os propósitos variados que norteavam este diploma legislativo de 1864.

Para a realização desse plano de melhoramentos de Lisboa são estabelecidas disposições mais pormenorizadas e definidos os agentes que o vão propor. Relativamente ao primeiro aspecto, o plano deve conter projectos sobre a organização viária da capital, a altura das edificações, a modernização das infra-estruturas – com particular realce para os

¹⁰¹ Referências a esta função estratégica desempenhada pela rua foram já feitas em anterior secção. Por todos vejam-se as afirmações de A. Sutcliffe, *The autumn of central Paris...*, ob. cit., p. 27 e M. Roncayolo, ob. cit., p. 94.

¹⁰² Veja-se igualmente os artigos 3º e 34º em que estes objectivos são reafirmados.

sistemas de distribuição de água, de esgotos, limpeza e remoção de lixo, de iluminação da cidade – e a integração das habitações nas redes de infra-estruturas a criar, com o correlativo impacto na definição de futuras normas de edificação (art. 35º). Uma comissão, composta por um engenheiro e um arquitecto – nomeados pelo Ministério de Obras Públicas –, um engenheiro designado pela Câmara e um membro do Conselho de Saúde Pública do Reino, deveria realizar os estudos que conduziriam a uma proposta de plano de melhoramentos (art. 34º). Deixava-se ainda para uma regulamentação posterior, por decreto governamental (após consultas à Câmara Municipal de Lisboa e ao Conselho de Saúde Pública do Reino) a forma de fiscalização da higiene e salubridade dos edifícios (art. 41º).

Note-se, desde já, a presença subalternizada da Câmara Municipal de Lisboa nesta Comissão. Esta ambição centralizadora está igualmente patente nas atribuições do director das obras públicas do distrito de Lisboa, dependente do Ministério das Obras Públicas, que passaria a ter funções de controlo das normas de edificação dos prédios, conjuntamente com o município, até que o plano de melhoramentos da capital e o regulamento da edificação estivessem concluídos (art. 39º)¹⁰³.

¹⁰³ Da leitura do decreto parece sobressair a ideia de que a intenção que presidia a esta lei seria a da transferência do controlo sobre a edificação em Lisboa para a alçada do Ministério das Obras Públicas. A subalternização do município nesta lei, que pretendia abrir uma nova etapa no processo de urbanização da capital, pode ser comparada com a centralização de funções atribuída ao Prefeito do Sena por parte de Napoleão III para a execução dos trabalhos de renovação de Paris e que colocaram a capital francesa com uma organização administrativa diferente das outras cidades francesas. Só a partir de 1977 Paris voltou a ter um presidente da Câmara (cf. L. Bergeron e M. Roncayolo, «Da Haussmann ai giorni nostri», in L. Bergeron (org.), *Parigi*, Roma, Laterza, 1989, p. 218). Por outro lado, numa das várias reformas administrativas do município de Lisboa tentadas após 1834, que nunca chegou a ser aprovada, mas que foi objecto de debate parlamentar, pensava-se transferir as responsabilidades de licenciamento de obras particulares e de realização de obras públicas no domínio viário e sanitário, para a administração central. Interinamente essas funções seriam transferidas para o director de obras públicas de Lisboa (cf. a representação à Câmara dos Deputados feita em 3 de Fevereiro de 1858 pela Câmara Municipal de Lisboa, *Annaes do Municipio de Lisboa*, p. 27). De alguma forma, também interinamente até à aprovação de legislação definitiva que definisse quem superintendia ao controlo sobre a edificação, reeditava-se uma solução semelhante neste decreto de 1864, só que com uma tutela partilhada entre a direcção de obras públicas de Lisboa e o município.

Dois outros aspectos, relacionados com o futuro plano de melhoramentos, se evidenciavam. Pela sua natureza faziam deste diploma legal um quadro normativo completamente novo para a intervenção urbanística. O primeiro relacionava-se com os agentes de execução do plano de melhoramentos. Abriam-se três possibilidades, emulando experiências seguidas noutras cidades europeias¹⁰⁴: execução dos trabalhos por parte da Administração Pública, central ou local; realização dos trabalhos a definir no plano de melhoramentos por empresas privadas concessionárias, em contratos que teriam de ser submetidos às Cortes, caso estivesse em causa qualquer outorga de privilégios a estas empresas (subvenções, isenção de impostos ou garantia de juros); por particulares, empresas, sociedades ou companhias edificando em terrenos de que fossem proprietários.

O segundo aspecto – que definia uma poderosa arma ao serviço dos poderes públicos ou dos concessionários – dizia respeito à faculdade de proceder a título genérico às expropriações necessárias para a realização do plano de melhoramentos (artigo 37º). Em vez do processo moroso então em vigor para qualquer expropriação necessária para fins urbanísticos (construção ou regularização de ruas, por exemplo), que passava pela solicitação da expropriação ao governo, com a respectiva justificação, para qualquer intervenção a que se procedesse¹⁰⁵, esta lei declarava desde logo como de «utilidade publica e urgentes todas as expropriações neccessarias para inteira execução do plano ordenado e feito em conformidade com os artigos antecedentes, e aprovado pelo governo». A declaração genérica da utilidade pública das expropriações que se julgassem necessárias para a realização do plano de melhoramentos revelava uma feição premonitória face às dificuldades que teriam os processos de expropriação para fins urbanísticos em momentos posteriores. Logo que o plano de melhoramentos entrasse em vigor, o

¹⁰⁴ Art. 40º. A renovação urbana de Paris empreendida por Haussmann, enquanto prefeito de Sena, e que foi seguida noutras cidades francesas, seguiu características semelhantes.

ordenamento da cidade estaria dotado dum meio expedito para levar à prática as expropriações necessárias, que pelo seu carácter genérico poderia compreender qualquer espécie de terreno ou prédio, fosse a expropriação destinada à realização de vias públicas, de parques e jardins, de edifícios públicos ou à edificação de residências privadas¹⁰⁶.

O que de mais duradouro ficou desta lei foram, afinal, as regras de edificabilidade definidas, que faziam variar a altura dos prédios de acordo com a largura da rua em que iam ser construídos, até um limite máximo de 19 metros (art. 35º, 7º). Em 1867 as Cortes aprovariam uma alteração a este artigo estabelecendo regras de edificabilidade mais permissivas¹⁰⁷. Estas regras iriam vigorar até à aprovação do Regulamento de Salubridade das Edificações Urbanas, em 1903, que baixou as quotas de edificabilidade para os níveis definidos em 1864¹⁰⁸.

Além do estabelecimento destas regras de cálculo da edificabilidade dos lotes para construção, o decreto de 31 de Dezembro de 1864 reforçava normas que já tinham sido aprovadas por lei especial para a cidade de Lisboa. Encontram-se nesta situação a exigência de não deixar lotes por edificar em vias públicas após os proprietários desses terrenos terem sido intimados pela Câmara Municipal de Lisboa para procederem à construção, ou a obrigatoriedade de demolição dos prédios em ruína. O último destes aspectos tinha sido aliás objecto de franca mobilização por parte de sucessivas vereações da Câmara Municipal de

(cont. da página anterior)

¹⁰⁵ Para a legislação sobre expropriação veja-se o capítulo 5.

¹⁰⁶ Existia igualmente a possibilidade de expropriação no caso dos proprietários que não construísem prédios nas vias públicas existentes, passado um ano depois de intimados pela Câmara para o fazerem (artigo 47º).

¹⁰⁷ Introduziram-se categorias de ruas com dimensões inferiores às estipuladas no decreto de 31 de Dezembro de 1864, aumentando simultaneamente a altura dos prédios que podiam ser edificados. Por exemplo, em 1864 qualquer rua com uma largura menor que sete metros só poderia ter prédios até oito metros de altura. A partir da alteração introduzida em 1867, nas ruas até cinco metros podiam ser edificados prédios até doze metros; nas ruas que tivessem entre cinco e sete metros já podiam ser levantados edifícios com uma altura até quinze metros. O resultado destas alterações seria permitir um aumento da quota de edificabilidade.

¹⁰⁸ Decreto de 14 de Fevereiro de 1903, artigos 5º e 6º.

Lisboa. A existência de múltiplos edifícios arruinados era uma fonte de insalubridade e que contribuía para as dificuldades enfrentadas pela cidade ao nível da saúde pública, nomeadamente durante o período crítico do final da década de 1850¹⁰⁹. Embora com menos intensidade, também a existência de lotes urbanizáveis não edificadas, situados em ruas já abertas ao público, era motivo de preocupação para os vereadores da Câmara de Lisboa¹¹⁰. O decreto de 31 de Dezembro de 1864 vem na continuidade destas preocupações e reforçava legislação avulsa antes aprovada¹¹¹.

¹⁰⁹ A vereação considerava que as prerrogativas do artigo 120º do Código Administrativo de 1842, que atribuía às Câmaras Municipais a possibilidade de ordenar a demolição dos edifícios arruinados que ameaçassem a segurança dos indivíduos ou das propriedades, não eram suficientes para impor a demolição e reedificação. Assim, nos finais dos anos 50 várias iniciativas são tomadas no sentido de solicitar a resolução deste problema, através de legislação especial que desse poderes imediatos de expropriação para todos os casos em que os proprietários dos prédios arruinados não os demolissem. O relatório do presidente da Câmara durante o biénio de 1858-1859 destacava a situação dos prédios arruinados como um dos aspectos mais graves – a adicionar à situação da rede de esgotos – para explicar o lamentável estado sanitário da cidade (*Archivo Municipal*, 1860, p. 5). Uma representação tinha sido feita às Cortes, em 1858, onde se solicitavam meios legislativos que permitissem à Câmara formas expeditas de lidar com este problema, considerando a reduzida eficácia dos termos genéricos em que a prerrogativa de demolição dos edifícios arruinados estava inscrita no Código Civil (*Annaes do Municipio de Lisboa*, pp. 15-18, tb. pp. 66-67). O relatório do Presidente do município em exercício no biénio seguinte volta a tocar no assunto (*Archivo Municipal*, 1862, p. 845), já que o deputado Alves Chaves (que também era vereador municipal) tinha apresentado um projecto de lei para solucionar este problema em 20 de Fevereiro de 1861, projecto que não fora até então debatido. Em 7 de Fevereiro de 1862, cerca de duas semanas e meia depois de um desmoronamento que tinha provocado vítimas, é feita nova representação à Câmara dos Deputados solicitando a aprovação do referido projecto de decreto (*Archivo Municipal*, 1862, p. 875-876). Finalmente, em 16 de Julho de 1863 era aprovada uma lei consagrando as solicitações das sucessivas vereações.

¹¹⁰ Medidas para contrariar esta prática faziam parte do Edital de 4 de Março de 1836, edital que publicitava que o licenciamento das edificações passava a depender do município, pondo fim ao período excepcional aberto com o terramoto de 1755.

¹¹¹ Alguns anos antes o vereador José Tedeschi tinha solicitado uma lei mais dura, que pudesse dissuadir a existência de lotes vagos, ainda não edificadas, tal como pedia – uma vez mais – medidas que pusessem fim aos vários perigos representados pelos edifícios em ruínas (*Archivo Municipal*, 1861, sessão de 1 de Fevereiro de 1861, p. 459).

2.3. Os desafios do ambiente urbano em meados do século XIX e a aprovação da lei de 31 de Dezembro de 1864

Os elementos de novidade introduzidos por esta lei são iniludíveis. Pela primeira vez, existia um quadro normativo de regulamentação sobre o processo de urbanização nas suas variadas vertentes: responsabilidade de infra-estruturação viária e controlo sobre o crescimento urbano cabendo à Administração Pública; visão global sobre a intervenção urbanística, compreendendo os aspectos relacionados com a construção de infra-estruturas viárias ou sanitárias e os seus reflexos na regulamentação da edificação; definição dos agentes de urbanização, abrindo novas oportunidades empresariais à iniciativa privada, embora sob uma regulamentação estrita; definição genérica do princípio da expropriação por utilidade pública e com carácter urgente para os terrenos abrangidos por estes trabalhos.

É discutível a visão tradicionalmente apresentada nas referências esparsas feitas a esta lei de 31 de Dezembro de 1864, que a apresentam com uma existência efémera. As razões para esta caracterização resultam, por um lado, do seu carácter inesperado, surgindo como que do nada e, por outro lado, duma avaliação dos seus efeitos na regulamentação da construção na cidade de Lisboa como tendo sido nulos¹¹². Ao referir-se ao decreto de 31 de Dezembro de 1864, a síntese que Fernando Gonçalves fez sobre o direito do urbanismo em Portugal não poderia ser mais eloquente: «O novo programa urbanístico ficava equacionado tão cedo quanto 1864, ano da consagração da figura de *plano geral de melhoramentos* das cidades e vilas do Reino. De um momento para o outro [subl. meu], Portugal enfileirava entre os países europeus pioneiros na consagração de uma legislação urbanística de

âmbito nacional, sendo apenas ultrapassado pela vizinha Espanha, e isto por uma questão de meses.»¹¹³ E mais adiante assinala quão ténue foi a impressão deixada pelos planos gerais de melhoramento, «de tal forma que a referida figura nem merece ser mencionada pelo legislador responsável pelo efectivo arranque do moderno urbanismo em Portugal»¹¹⁴.

Percorrendo a documentação camarária que chegou até nós, tem de ser relativizada esta imagem dum aparecimento abrupto desta lei, fruto apenas de qualquer emulação de experiências estrangeiras¹¹⁵. Ao longo

(cont. da página anterior)

¹¹² Vejam-se as referências bibliográficas apresentadas na anterior nota 88.

¹¹³ Fernando Gonçalves, «Evolução histórica do direito do urbanismo em Portugal (1851-1988)», in D. Freitas do Amaral (org.), *Direito do Urbanismo*, Oeiras, INA, 1988, p. 228. Em artigo anterior F. Gonçalves apresenta a legislação francesa e espanhola como fontes de inspiração da lei portuguesa, embora sem uma referência clara ao que sustentaria essa inspiração («A propósito dos Planos de Urbanização do Estado Novo: projectos urbanísticos ou regulamentos policiais?», *Sociedade e Território*, 1986, 2, p. 94). De facto, desde a lei de 1807, que inova nos instrumentos que o poder público tinha à sua disposição para intervir no ordenamento urbanístico, a cidade de Paris pode ser considerada como «um laboratório de textos jurídicos e de métodos operativos» (a expressão é de Louis Bergeron e Marcel Roncayolo, «Da Haussmann ai giorni nostri» in Louis Bergeron (ed.), *Parigi*, Bari, Laterza, 1989, pp. 220-221). O modelo «haussmaniano» não teria introduzido grandes novidades no ambiente jurídico em que operava. Trazia sobretudo uma mais forte vontade política guiando a intervenção (idem, p. 225). No caso espanhol, a lei de 1861 sobre reestruturação, saneamento, ampliação e melhoramento dos prédios, de acordo com o resumo realizado por Armiño Perez e Piñon Pallarès, apresenta bastantes semelhanças com a lei portuguesa de 1864 («Le città e l'urbanistica in Spagna durante l'ottocento», *Storia Urbana*, 1989, 46, pp. 35 e segs.).

¹¹⁴ Fernando Gonçalves, «Evolução histórica do direito do urbanismo...», ob. cit., p. 228.

¹¹⁵ A difusão de modelos e experiências de controlo do ambiente urbano não tem um significado desprezível nas práticas dos municípios ou das administrações públicas supra-locais. A. Sutcliffe salienta o papel do intercâmbio internacional em variados aspectos relacionados com o urbanismo e com a modernização das infra-estruturas urbanas ao longo do século XIX e início do século XX («Urban planning in Europe and North America before 1914: International aspects of a prophetic movement» in Hans Juergen Teuteberg (ed.), *Urbanisierung im 19. und 20. Jahrhundert. Historische und Geographische Aspekte*, Koeln, Bohlaus, 1983, pp. 441-474; cf. também Marjatta Hietala, *Services and Urbanization at the Turn of the Century: The Diffusion of Innovations*, Helsinki, SHS, 1987, pp. 31-38). No caso português os intercâmbios existiam pela via do ensino e pelos contactos internacionais. O engenheiro francês Pierre Joseph Pézerat foi director da Secção Técnica nos anos 50 e 60 do século passado e fez em 1862 uma viagem a Paris para se inteirar das transformações então em curso na capital francesa. Nota-se o impacto das informações que colheu em Paris no livro que em seguida publicou, intitulado *Mémoire sur les études d'amélioration et embellissement de Lisbonne* (Lisboa, 1865). Por sua vez, o director da Repartição Técnica, e posterior Serviço de Obras, ao longo de grande parte do período aqui estudado, foi Ressano Garcia, formado em Paris pela École des Ponts et Chaussées e que várias vezes se deslocou a França em missões oficiais para se inteirar dos

(continua na pág. seguinte)

da década de 1850, e particularmente na meia dúzia de anos imediatamente anterior à publicação do decreto que estipulava as linhas gerais da futura regulamentação urbanística, existe por parte das vereações municipais uma clara percepção da necessidade de modernização da capital portuguesa. Não era tanto o crescimento populacional que exercia qualquer efeito de pressão sobre o tecido da cidade, mas sim a qualidade do ambiente urbano. A evolução demográfica da cidade não era de molde a impor um ritmo mais acelerado de crescimento. O aumento da população é, por vezes, referido ao longo das actas da vereação. Porém, parece ser sobretudo uma utilização retórica e mesmo assim pouco frequente quando comparada com outros tópicos¹¹⁶. O grande problema evidenciado pelas vereações municipais ou pelos técnicos da Câmara residia na inexistência de elementares equipamentos que melhorassem a qualidade de vida dos habitantes da cidade, tornando-a menos susceptível ao impacto dos surtos epidémicos.

A década de 1850 tinha sido sucessivamente marcada por epidemias. Entre 1854 e 1859 sucederam-se quase consecutivamente epidemias de cólera e febre amarela, que deixaram marcas significativas na população da cidade e na memória dos contemporâneos¹¹⁷. Para além dos factores de propagação destas epidemias a que um porto como

(cont. da página anterior)

progressos da capital francesa (cf. *Actas da Comissão Executiva*, 1887, p. 281). Por último, como Prefeito de Paris, Haussmann ofereceu a Lisboa vários livros, por duas ocasiões, parte deles dizendo respeito a assuntos técnicos como o abastecimento de água e a rede de esgotos.

¹¹⁶ Quando existem referências à falta de habitações nas intervenções de vereadores ou de técnicos camarários são os segmentos de mercado da habitação operária e popular que são invocados, na perspectiva de não existirem alojamentos a preços acessíveis.

¹¹⁷ T. Rodrigues (*Viver e morrer em Lisboa*, ob. cit., pp. 206 e 212) refere que dois dos surtos epidémicos desta década de 50 deram origem a níveis de sobre-mortalidade que colocavam estas crises entre as maiores do século XIX, relembrando «os grandes surtos pestíferos da Época Moderna». Em 1856 a epidemia de cólera quase fez duplicar o nível de mortalidade e em 1857 a febre amarela fez aumentar para mais do dobro o número de mortos. Esta última epidemia fora ocasião para enaltecer o espírito cívico dos habitantes da cidade que tinham apoiado os socorros sanitários, em honra dos quais a Câmara Municipal fez cunhar uma medalha em 1858 para distribuir por todos os que se tinham evidenciado no combate à epidemia. A morte da jovem rainha D. Estefânia em 1859, um ano após o seu casamento, atingida por um surto de difteria, foi igualmente um outro acontecimento trágico a marcar as preocupações com o estado sanitário da capital do Reino.

Lisboa estava necessariamente sujeito, considerava-se que o carácter excepcionalmente mortífero dos derradeiros surtos no final da década se devia às más condições sanitárias em que a capital se encontrava. Isto mesmo é referido no relatório realizado por Júlio Pimentel, presidente da vereação no biénio de 1858-1859, quando abandonou o cargo, e que salienta as circunstâncias excepcionais do início do seu mandato:

«A população de Lisboa havia sido horivelmente flagelada pela mortífera epidemia que durante cinco mezes opprimiu a capital. As condições de insalubridade eram manifestas [...]. A defeituosa canalisação para o despejo das imundícias da cidade, a grande accumulação de materias corruptas que obstruam os canos, e das quaes exalava continuamente uma torrente de miasmas; a falta de limpeza d'algumas ruas e dos saguões, a accumulação da parte mais pobre da população em bairros cujas apertadas ruas e habitações de viciosa construcção, vedavam a livre circulação do ar; o estado infecto dos lodos, que continuamente se accumulavam nas praias que se estendem ao longo da ribeira de Lisboa, principalmente em frente da Boa-Vista, e outras muitas circumstancias haviam sido, com justiça, arguidas de origem de insalubridade da capital, e os habitantes de Lisboa, e todos quantos se interessavam por esta bella cidade, clamavam altamente contra este estado de coisas, e pediam promptas e efficazes providencias»¹¹⁸.

À cabeça, no elenco das carências da cidade, estavam as infra-estruturas no domínio dos esgotos e águas residuais, transporte e eliminação de lixo, e abastecimento domiciliário de água. Esta última era praticamente inexistente em meados do século XIX, sendo o abastecimento realizado a partir de chafarizes e bicas¹¹⁹. No entanto, a

¹¹⁸ «Relatorio do Sr. Julio Maximo d'Oliveira Pimentel por ocasião de dar posse à nova Vereação», *Archivo Municipal*, 1860, pp. 4-5.

¹¹⁹ Em 1855 existiam 55 chafarizes e bicas espalhados pela cidade. Com abastecimento domiciliário apenas algumas instituições públicas (como os Hospitais, a Misericórdia, alguns recolhimentos ou os quartéis da Guarda Nacional) e 44 edificios particulares, onde se destacam o Conde de Farrobo, para as suas casas da rua do Alecrim e da (continua na pág. seguinte)

concessão do abastecimento de água a uma companhia privada fazia com que este tema não sobressaísse no final da década de 50 do século passado nas exigências das vereações camarárias¹²⁰. Relativamente aos restantes aspectos – limpeza, esgotos e águas residuais – são sistematicamente invocados pelas vereações municipais em representações ao governo e Cortes, em propostas ou relatórios que apresentam nos anos imediatamente anteriores a 1864. O já citado relatório de Júlio Pimentel é um exemplo eloquente, mas também os relatórios dos presidentes que se seguem tocam exactamente nos mesmos problemas¹²¹.

(cont. da página anterior)

quinta das Laranjeiras, o Conde de Redondo, o Duque de Palmela, para os palácios do Rato e do Calhariz, Francisco Isidoro Viana e o embaixador inglês. Informações apresentadas no «Regulamento provisorio para a Administração das aguas-livres, approved em Sessão de 3 de Julho de 1855» (publicado em *Collecção de providencias municipais da Camara de Lisboa desde 1833*, Lisboa, 1857), pouco antes do abastecimento de água ser concessionado a uma empresa privada, deixando de ser administrado pela Câmara Municipal de Lisboa.

¹²⁰ Em 28 de Janeiro de 1856 tinha-se adjudicado o abastecimento domiciliário de água a uma empresa concessionária, sendo o contrato definitivo apenas assinado em 29 de Setembro de 1858. Até 1863 decorreram trabalhos de captação de mais água – no sentido de reforçar o abastecimento feito anteriormente através do Aqueduto das Águas Livres – e de instalação da canalização. Poucos passos foram dados para qualquer modificação das condições de abastecimento da cidade. Esta é uma das razões para a denúncia do contrato por parte do Governo em 13 de Outubro de 1863, que teve nesta matéria o apoio da Câmara, que na altura reivindicou a administração municipal do abastecimento de água. O ano de 1863 – excepcionalmente quente e seco no Verão – foi de queixas da Câmara sobre o desempenho da companhia privada, ao contrário do que tinha acontecido nos anos imediatamente após a realização da concessão à empresa. Não é o momento apropriado para analisar as relações entre o município e a companhia das águas, que veio aliás a retomar a concessão em 1868. No entanto, gostaria de salientar que elas são de prolongada conflituosidade ao longo das décadas seguintes. Uma representação enviada ao governo em 1866 constitui uma das peças mais interessantes de estabelecimento das vantagens que aos olhos dos vereadores teria a municipalização do abastecimento de água face à exploração directa (representação de 21 de Março de 1866, *Archivo Municipal*, 1866, pp. 2623-2626).

¹²¹ Vejam-se os relatórios das vereações subsequentes publicados no *Archivo Municipal*: «Relatorio do Exmo. Sr. Presidente da Camara Municipal de Lisboa, Antonio Esteves de Carvalho» (1863, a partir da p. 843) e «Relatorio apresentado pelo Exmo. Sr. Presidente da Camara Municipal de Lisboa, Barão de Santa Engrácia, em sessão de 2 de Janeiro de 1864, ácerca da gerencia da mesma cammara no biennio de 1862 e 1863» (1864, a partir da p. 1711). Estes relatórios feitos pelos presidentes da câmara contêm um elenco das carências da cidade e das medidas que as vereações tomaram ou do modo como diagnosticavam a solução para resolver aquelas carências. Num projecto de medidas urgentes a realizar pela Câmara e que tinham sido presentes ao governo em 1858, uma delas era o tema do saneamento básico, nomeadamente a parte relativa aos esgotos (*Archivo Municipal*, 28 de Maio de 1858, p. 196). O problema dos esgotos era tão grave que tinha sido nomeada uma comissão para procurar saber qual o melhor sistema de «limpeza inodora», sendo analisadas duas propostas: o aparelho movel separador e inodor de Canier e a «fossa mobil» de Bettamio de Almeida («Parecer da Comissão

(continua na pág. seguinte)

O estado da rede viária era também motivo de apreensão, centradas em três aspectos principais: a regularização de antigas vias, calçetando-as ou alargando-as, se necessário; a abertura de novas ruas ou a continuação daquelas que já existiam, em zonas já urbanizadas; a melhoria das comunicações entre a cidade e a periferia, criando novas linhas de expansão. O relatório de Júlio Pimentel é elucidativo destas preocupações: o prolongamento da Rua Nova da Palma, as intervenções nos bairros («infectos», como eram designados) da Mouraria ou de Alfama são objecto de estudo por parte da Comissão Técnica, a pedido da vereação¹²². Por outro lado, são pensadas duas novas vias de comunicação para a parte norte do concelho, abrindo para zonas ainda não urbanizadas. A primeira, deveria iniciar-se na parte superior da rua do Salitre (junto à travessa Nova de S. Mamede) e deveria continuar até ao quartel do Vale do Pereiro, substituindo a apertada rua do Abarracamento de Vale do Pereiro como via de comunicação entre a zona da Escola Politécnica/Rato e o Andaluz¹²³. A segunda via de saída da capital seria assim descrita: «uma larga estrada, alameda ou boulevard, que partindo do extremo do Passeio Público, atravessasse o Salitre e, pela quebrada de Valle do Pereiro, vá pôr a cidade Baixa em comunicação directa com as estradas de Bemfica e Campo Grande»¹²⁴. Eis a formulação da proposta de construção do que haveria de ser a Avenida da Liberdade, embora não

(cont. da página anterior)

nomeada pela camara sobre as propostas que lhe foram apresentadas para a limpeza inodora», *Archivo Municipal*, 1863, pp. 1373-1377). A comissão inclina-se para o último, que representava, do ponto de vista dos métodos que propunha, um claro desvio face à direcção que iria tomar a resolução do problema dos esgotos, que passava pela sua íntima relação com a utilização da água como meio de drenagem.

¹²² «Relatorio do Sr. Julio Maximo d'Oliveira Pimentel (...)», *Archivo Municipal*, 1860, p. 5.

¹²³ Trata-se do traçado que hoje é ocupado sensivelmente pela rua Braamcamp, construída no entanto sem qualquer ligação directa com este projecto do final da década de 1850. Veja-se o «Relatorio do Sr. Julio Maximo d'Oliveira Pimentel (...)», *Archivo Municipal*, 1860, p. 31.

¹²⁴ *idem, ibidem*. Sobre a enumeração das principais vias de comunicação entre a cidade e a sua periferia veja-se Miguel Carlos Correia Paes, *Melhoramentos de Lisboa e seu porto* (Lisboa, Typographia Universal, 1882), que faz igualmente o balanço da importância e do estado de desenvolvimento dessas vias.

tivesse tomado a configuração aqui idealizada¹²⁵. Tinha cabido ao próprio Júlio Pimentel também a apresentação pela primeira vez da proposta de construção do *boulevard*, prolongando o Passeio Público, em sessão camarária realizada em 3 de Junho de 1859¹²⁶.

Aqui não nos interessa tanto a apreciação das propostas de construção da Avenida, das polémicas e soluções urbanísticas encontradas, mas tão só chamar a atenção para a simultaneidade da apresentação deste projecto de construção de um eixo estruturador da expansão da cidade para Norte e a proposta, apresentada também por Júlio Pimentel na mesma sessão camarária de 3 de Junho de 1859, para que a Comissão Técnica fosse encarregada, com carácter de urgência, de redigir um regulamento de edificação urbana, que tomasse em consideração os aspectos de saneamento e salubridade, de edificabilidade e densidade da construção, e de relação entre o espaço privado dos prédios e o espaço público das ruas¹²⁷. Os pontos enunciados

¹²⁵ Sobre o traçado da Avenida da Liberdade várias opiniões se confrontaram ao longo do último terço do século XIX. Para a justificação urbanística da proposta de prolongamento da Avenida da Liberdade para além da actual Praça Marquês de Pombal veja-se a posição do arquitecto Miguel Correia Paes coligida em *Melhoramentos de Lisboa e seu porto*, Lisboa, Typographia Universal, 1882. O processo de transformação do Passeio Público na Avenida da Liberdade pode ser encontrado no trabalho de síntese feito por Raquel Henriques da Silva, «O Passeio Público e a Avenida da Liberdade» in Irisalva Moita (coord.), *O livro de Lisboa*, Lisboa, Livros Horizonte, 1994, pp. 425-434. No entanto, o debate no seio da vereação entre as diferentes propostas continua à espera de ser estudado.

¹²⁶ Proposta apresentada pelo então presidente da vereação, Júlio Pimentel, do seguinte teor: «Proponho que se mande estudar desde já a abertura de uma larga rua, ou boulevard, ou lamêda, que partindo do fundo do Passeio-Público, córte pela parte inferior do Salitre, e siga pelas terras de Valle de Pereiro até S. Sebastião da Pedreira, ramificando-se para o Campo-pequeno». Repare-se como entre a altura de apresentação da proposta e o relatório do biénio tinha sido alterada a formulação do projecto de construção desta via, sinal das dúvidas e indefinições quanto à função que a avenida deveria ter na estruturação do espaço da cidade.

¹²⁷ A proposta era a seguinte:

«Proponho que a Comissão Technica seja encarregada, com urgencia, de redigir as bases de uma postura sôbre as construcções civis, comprehendendo principalmente os seguintes pontos:

1º Relação que deve ter a altura das casas com a largura das ruas.

2º Proibição absoluta de angulos nos encrusamentos das ruas, determinando o raio que devem ter as curvas que teem de substituir os angulos de encrusamento.

3º Limites das dimensões das portas e janellas dos predios.

(continua na pág. seguinte)

nesta proposta de estabelecimento de um regulamento da edificação na cidade de Lisboa tocam, afinal, um conjunto de aspectos que seriam retomados no decreto de 31 de Dezembro de 1864.

Em suma, as medidas relacionadas com a defesa da salubridade pública e com a superação das dificuldades de circulação eram os aspectos mais salientes a impor medidas de intervenção da edilidade. A elas se juntava uma outra razão que também era referida nos relatórios e propostas municipais: o «embellezamento»¹²⁸. Esta expressão continha o desejo de conseguir uma melhoria na estética da capital, através do traçado de ruas mais regulares e harmoniosas, de alcançar uma disposição mais ordeira dos prédios junto da orla das ruas e da construção de equipamentos, infra-estruturas ou símbolos de prestígio que pudessem tornar a cidade um local mais apetecível. Os novos símbolos urbanos de oitocentos – desde o conforto doméstico até aos padrões de sociabilidade e de representação em torno de parques e *boulevards* – constituíam-se igualmente como metas a atingir e a impulsionar a intervenção urbanística. Por outro lado, o realce dado à dignificação e engrandecimento da capital portuguesa derivava igualmente de razões de natureza emulatória e concorrencial: concorrência entre Lisboa e outras cidades, para alcançar um nível mais elevado de reconhecimento, para a tornar mais atractiva a investimentos e visitantes¹²⁹. Considerava-se que o programa de construção ferroviária levado a cabo a partir de meados do século XIX se

(cont. da página anterior)

4º Proibição das vertentes dos telhados para as ruas, ou apanhamento das águas das chuvas, e sua condução para os canos de despejo.

5º Introdução de manilhas nas paredes, para facilitar a colocação dos fogões.

6º Estabelecimento de largos corredores, communicando da rua com saguões ou pátios.

7º Regras para a construção das escadas nos prédios destinados a muitos inquilinos, estabelecendo as condições de iluminação e ventilação

8º Preceitos para a construção dos canos de despejo, latrinas, etc., etc.»

¹²⁸ De forma mais ou menos enfática, esta exigência surge expressa nos relatórios dos presidentes do município que têm sido citados, em propostas do município ou em relatórios técnicos, como aquele que foi elaborado por Pézerat e a que fez referência na nota 115.

¹²⁹ O factor emulação internacional faria aqui o seu aparecimento como elemento dinamizador da intervenção municipal sobre o ambiente urbano.

estava a traduzir num acréscimo das funções de lugar central por parte de Lisboa, existindo a esperança de que ele se pudesse tornar igualmente numa fonte de vantagens acrescidas nas ligações internacionais¹³⁰. Pelo porto de Lisboa circulariam bens e pessoas em maior quantidade, vendo valorizada a sua posição natural pela construção ferroviária¹³¹. No entanto, os progressos nas suas posições de lugar central numa rede de comunicações corriam o risco de não ser acompanhados pelo progresso dos seus equipamentos, não podendo tirar partido completamente dessa melhoria de condições¹³².

A defesa da promoção dos «melhoramentos materiaes de Lisboa» estendia-se a instituições como a Associação Comercial de Lisboa, em cujas palavras surgia a expressão atrás citada. Inscrita numa representação à câmara, nela eram estabelecidos os os marcos fundamentais desses melhoramentos, que tinham exigido um maior empenhamento público: as ligações ferroviárias, o aformoseamento da capital e as esperadas obras de renovação do porto de Lisboa¹³³. A

¹³⁰ A construção da linha de Leste tinha precisamente o objectivo de ligar a capital portuguesa a uma linha de tráfego ferroviário internacional que atravessando a Espanha pudesse integrar Portugal nas redes europeias. Esta iniciativa saldou-se por resultados muito aquém dos esperados, como é explicado por M. F. Alegria em «Política ferroviária do fontismo: aspectos da construção e do financiamento da rede», *Revista de História Económica e Social*, 1988, 23, pp. 43-63. Veja-se também Magda A. Pinheiro, «Crescimento e modernização das cidades no Portugal oitocentista», *Ler História*, 1991, 22, pp. 97 e segs.

¹³¹ Veja-se como Severo de Carvalho expressa estas ideias de forma límpida: «A doze annos de importantes trabalhos e extensa construcção de differentes linhas de caminho de ferro, succede a facilidade de communicações que tem produzido já, e faz antever mui proximamente um grande movimento na capital, um grande desenvolvimento de actividade, muito maior ainda, quando, ligado o reino com a Europa central, o porto de Lisboa se torne um emporio commercial, um amplo entrepôsto, um centro de vastas transacções, a que, sem a menor duvida, está destinado, facilitados pelo estabelecimento de linhas telegraphicas transatlanticas, e garantidas pela posição geographica do melhor ponto de partida da Europa para a America» (projecto de representação aprovado em 16 de Maio de 1864, *Archivo Municipal*, 1864, p. 1862).

¹³² Severo de Carvalho salienta que Lisboa não acompanhou a modernização das cidades suas concorrentes (*ob. cit.*, pp. 1862-3). Uma representação aprovada alguns meses antes, solicitava também medidas urgentes de promoção da capital. Só desta forma «o seu commercio [de Lisboa] será levado ao maior gráu de prosperidade uma vez que as suas condições de hygiene e embellesamento se elevem, como devem, para obter as commodidades que se encontram nas capitaes dos reinos mais civilisados» (sessão de 28 de Dezembro de 1863, *Archivo Municipal*, 1863, p. 1677).

¹³³ «Requerimento da Associação commercial de logistas de Lisboa», *Actas das Sessões da Camara Municipal de Lisboa*, 1889, pp. 131-134.

construção da avenida da Liberdade – inserida num devir mais amplo de expansão da cidade, como irá ser abordado mais à frente – foi apresentada como um marco no início da transformação urbanística da capital. Início modesto, mas que um dos vereadores municipais integrava num programa mais vasto, ao introduzir a proposta de construção de uma linha de cintura da capital. A citação é longa, mas traduz bem o ambiente de impulso à modernização da cidade de Lisboa que perpassava pelos poderes públicos, tendo como motivações a melhoria das acessibilidades, o saneamento básico e o acréscimo da capacidade de atracção por parte da capital:

«Vão em breve começar as obras do nosso grande boulevard, e vai proseguir o movimento de transformação material da cidade com a abertura, e prolongamento de diversas vias, e com a realização de melhoramentos, – como o saneamento da cidade, e outros – que as necessidades do municipio, nas suas relações interiores e exteriores, reclamam, e o progresso exige.

Estamos, pois, n'um d'estes momentos solemnes de transição em que nos corre a obrigação severa de lançar a vista um pouco mais além do accanhado horisonte do presente, e cuidar providentemente do futuro para que não mereçamos da geração d'ámanhã o ephiteto d'indolentes e descuidados.

Ámanhã, senhores n'um futuro muito proximo, a capital está destinada a representar, no movimento geral do paiz, com relação principalmente a viação accelerada, o papel importante que lhe assignaram a sua cathegoria de primeira cidade do reino, a sua grandeza e tradicções, a sua qualidade de séde do governo, da administração, e do commercio, e nomeadamente a sua importante posição geographica.

Lisboa, tem de ser a testa de todas as nossas linhas ferreas, o emporio aonde allas convirjam, o coração onde a vida nacional para elas reflua,

e que seja a circulação das multiplas arterias ramificadas para todos os pontos do paiz.»¹³⁴

Noutros contextos, as exigências da higiene pública, da circulação ou do embelezamento são os eixos fundamentais em torno dos quais se estruturaram os programas de renovação e expansão urbana, de regulamentação da construção ou de intervenção municipal no domínio da regulação da provisão de certos bens (água, esgotos, transportes ou alojamento, entre outros). Também em Lisboa as reivindicações que perpassam por aqueles tópicos cumprem a mesma função.

Sinais de que o decreto de 31 de Dezembro de 1864 não foi uma expediente fortuito, podem igualmente encontrar-se num conjunto de iniciativas tomadas pela vereação de Lisboa para seriar projectos de intervenção urbana. Estas acções reflectem esforços para criar uma visão global sobre os pontos críticos da cidade e os seus vectores de crescimento, e consagram afinal a necessidade de se efectuar um plano que projectasse no espaço e no tempo as intervenções necessárias, prefigurando assim a lei de 1864. As preocupações das vereações municipais que se sucedem nos anos anteriores àquela data são salientadas nessas propostas.

Em 28 de Maio de 1858, a vereação municipal recebe um relatório que tinha pedido à Comissão Técnica com uma listagem das obras urgentes a realizar em Lisboa¹³⁵. Não pretende ser um levantamento de todos os melhoramentos – trabalho demasiadamente longo, como é afirmado pelo engenheiro Peserat, que então chefiava a Comissão Técnica¹³⁶ – mas consagra uma visão global sobre os aspectos que

¹³⁴ Proposta do vereador José Maria Osório para a abertura da linha férrea entre Lisboa e Pombal, e da linha férrea de cintura (*Arquivo Municipal*, 1879, p. 372). Fala-se também do projecto de realização da ponte sobre o Tejo, idealizado pelo engenheiro Miguel Paes.

¹³⁵ *Annaes do Municipio de Lisboa nos annos de 1856 a 1859*, p. 196-197.

¹³⁶ Um ano depois, Pézerat vai ser encarregado de elaborar um relatório sobre a administração municipal de Paris no sentido de promover as mudanças necessárias nos serviços de Lisboa (Sessão de 26 de Dezembro de 1859, *Annaes do Municipio de Lisboa nos annos de 1856 a 1859*, p. 530).

deveriam preponderar em qualquer intervenção pública na cidade. Quatro prioridades são estabelecidas. A primeira defende a demolição e posterior reconstrução dos bairros da Mouraria e de Alfama, sendo os seus habitantes deslocados para outras áreas, propositadamente urbanizadas para acolher os moradores desalojados¹³⁷. Era a proposta que contemplava um maior volume de investimento (cerca de 44%), orçado em 250 contos de réis por ano, dos quais 150 se destinariam à demolição e reconstrução dos referidos bairros, sendo o restante aplicado à expropriação dos terrenos e edificação das habitações destinadas a albergar a população dessas zonas. É evidente a semelhança com trabalhos desenvolvidos noutros contextos, de recuperação e revalorização de áreas centrais das cidades, que pela sua idade de construção tinham problemas graves de saúde pública e de circulação¹³⁸. O segundo objectivo, atendendo aos meios financeiros necessários, era a reparação dos esgotos existentes e a construção de nova canalização. Seguiam-se os trabalhos a efectuar no domínio da melhoria da circulação da cidade, substituindo as calçadas existentes por pavimentos em que a circulação fosse mais cómoda e suave¹³⁹, e construindo novas ruas¹⁴⁰. Por

¹³⁷ «Para alvergar a população que está acumulada nos bairros acima citados [Mouraria e Alfama], e para poder começar a demolição nelles é preciso construir *cités ouvrières*, aonde, além de pequenas habitações, para accomodar a população trabalhadora, se estabeleçam casas de banhos, e lavadouros» (*id.*, p. 197).

¹³⁸ Os trabalhos de Haussmann em Paris são a referência óbvia, mas noutras cidades europeias existem intervenções com as mesmas características, visando a renovação de áreas degradadas, situadas normalmente nas zonas antigas das cidades: a fusão entre filantropia e negócio que Chamberlain tentou promover em Birmingham, Linda J. Jones, «Public pursuit of private profit? Liberal businessmen and municipal politics in Birmingham, 1865-1900», *Business History*, 25, no. 3, 1983, nomeadamente pp. 249-253; os projectos de renovação urbana em Glasgow e Edimburgo apresentados em Renato Bocchi, «Progettare secondo regola: La progettazione urbana in Gran Bretagna fra sette e ottocento», *Storia Urbana*, 16, no. 61, 1992, pp. 29-60 e P. J. Smith, «Planning as environmental improvement: slum clearance in Victorian Edinburgh» in A. Sutcliffe (ed.), *The Rise of Modern Urban Planning, 1800-1914*, London, Mansell, 1980, pp. 99-133; experiências de renovação e de realojamento de habitantes de zonas degradadas, como em Colin G. Pooley, «Housing for the poorest poor: slum-clearance and rehousing in Liverpool, 1880-1918», *Journal of Historical Geography*, II, no. 1, 1985, pp. 70-88, P. Garside, «London», in Anthony Sutcliffe (ed.), *Metropolis, 1890-1940*, London, Mansell, 1984, pp. 234-235.

¹³⁹ Só as principais ruas (como as Avenidas Novas) construídas no final do século XIX e início do nosso século é que eram em macadame. As restantes eram de pseudo-macadame (terra com alguma pedra) ou calçadas irregulares. Por volta de 1925 tinham começado a aplicar-se alguns pavimentos betuminosos nas vias mais importantes e
(continua na pág. seguinte)

último, salientava-se a necessidade de melhorar o abastecimento à cidade de Lisboa, construindo um mercado de carvão no Cais do Tojo, um mercado alimentar na Praça da Figueira e outro na Calçada do Marquês de Abrantes.

Esta não iria ser a única vez em que se focaria a necessidade de um programa de melhoramentos a efectuar na cidade de Lisboa¹⁴¹. Cinco anos depois, uma representação ao Rei vai ser uma outra oportunidade para apresentar os investimentos públicos que é necessário efectuar na cidade de Lisboa, «quaes são as principaes necessidades e melhoramentos de que tanto carece a capital do reino»¹⁴². O recente incêndio, que na noite de 19 de Novembro de 1863 destruíra o prédio em que a Câmara Municipal, o Banco de Portugal e a sociedade arrematante do Contrato do Tabaco tinham as suas sedes, vai ser o primeiro assunto abordado. Pretendia-se que a edilidade do primeiro município do país tivesse meios para encetar a construção dos novos paços do concelho. No entanto, o resto da representação é dedicada ao que se consideram ser os dois principais problemas com que se debate a capital.

O primeiro problema destacado refere-se à «abertura de novas ruas e praças, e melhor alinhamento de algumas antigas, e o estabelecimento de novos bairros»¹⁴³. Várias ruas são apresentadas, centrando-se os esforços de beneficiação da rede viária intra-urbana em estabelecer ligações na zona periférica da cidade entre áreas já edificadas ou em melhorar saídas tradicionais. De salientar duas das propostas de abertura

(cont. da página anterior)

introduziram-se as calçadas de basalto. Cf. Paulo de Paiva Ricou, *A conservação e reconstrução dos arruamentos de Lisboa*, Lisboa, 1950.

¹⁴⁰ As propostas efectuadas vão marcar algumas das prioridades na abertura de novas vias no final dos anos 50 e início dos anos 60 do século passado, como o prolongamento da rua da Palma ou a construção da 24 de Julho.

¹⁴¹ Em 1860 o vereador José Tedeschi apresenta igualmente uma proposta em sessão camarária para que a Comissão Técnica elabore um projecto de lei pela qual «se regule a edificação e o aformoseamento de Lisboa» (Sessão de 24 de Dezembro de 1860, *Archivo Municipal*, 1861, p. 418).

¹⁴² Representação de 28 de Dezembro de 1863 publicada no *Archivo Municipal*, 1863, pp. 1677-1679.

¹⁴³ *id.*, p. 1678.

de novas vias. Uma, a construção de uma rua entre o Largo das Cortes e a Calçada do Marquês de Abrantes, justificada por motivos de representação do Estado: «basta ponderar, que, nos dias da abertura e encerramento das côrtes, o cortejo real tem de forçosamente passar pela estreitíssima rua dos Mastros, e subir uma rampa de onze por cento no principio da calçada da Estrella»¹⁴⁴. Outra, a abertura da Avenida da Liberdade, simultaneamente realçada pelo lado utilitário («a principal comunicação da cidade com as povoações que lhe ficam ao norte»), mas também pela sua função social («daria aos habitantes de Lisboa um passeio comodo e elegante para carruagens e cavallos»). Por outro lado, existem zonas da cidade que devem ser demolidas, a exemplo do que tinha sido já sugerido no projecto de melhoramentos apresentado pela Comissão Técnica em 1858. Neste aspecto a representação é um pouco mais detalhada do que a anterior. Para além de se salientarem alguns pontos da cidade em que a renovação urbana era urgente¹⁴⁵, reforçava-se uma vez mais a necessidade de demolição do bairro de Alfama e a sua construção «em socalcos parallellos á direcção do Tejo, communicados por meio de ruas em diagonal, e com inclinações favoráveis»¹⁴⁶. Demarcavam-se em seguida duas áreas de expansão da cidade de Lisboa, que deveriam receber os desalojados deste bairro, bem como o futuro crescimento da população: o grande espaço formado pela antiga quinta do Quelhas, junto à calçada da Estrela, abaixo da rua da Bela Vista à Lapa, destinado às famílias abastadas; uma outra zona, «para as classes operarias», a noroeste do largo do Rato, aproveitando os projectos

¹⁴⁴ *ibidem*. É fácil ainda hoje concordar com as dificuldades por que passaria o cortejo régio para chegar em frente de S. Bento, seguindo pela rua do Mastro e pela parte inicial da calçada da Estrela.

¹⁴⁵ «Ha alguns pontos da cidade, taes como o alto do Longo, nas Fontainhas de Santa Barbara, no Colleginho e freguesia de S. Lourenço, grupos de casas de mesquinha construcção, e em pessimas condições hygienicas, separadas por becos e pequenas casas humidas e sombrias, e aonde uma mão benefica em breve devia chegar, demolindo todas aquellas habitações, traçando ruas espaçosas e bem alinhadas.» (*ibidem*)

¹⁴⁶ *ibidem*.

já formulados desde o período pombalino¹⁴⁷. E concluía-se, fazendo referência não apenas aos bairros em condições de perfeita salubridade e higiene que iriam nascer nessas áreas, como também à topografia privilegiada dos locais, «nestas terras quasi de nivel», que permitiriam construir cerca de cinco quilómetros de arruamentos em condições de maior facilidade e economia.

O segundo grande problema salientado pela representação ao rei é a construção de equipamentos nos domínios do abastecimento público e da higiene. Os mercados da Ribeira Nova e da Praça da Figueira eram já insuficientes, pelo que deviam ser complementados por três outros mercados, na praia de Santos, junto à basílica da Estrela e no campo de Santa Clara. Propunha-se igualmente a construção de uma rede de oito edifícios para lavagens de roupa e para banhos.

Por último, dava-se notícia de que o tema do saneamento básico – aspecto que tinha sido considerado como fundamental em momentos anteriores – não estava esquecido, mas que decorriam estudos para saber qual o melhor sistema de «limpesa inodora da cidade»¹⁴⁸, nome apropriado tendo em conta as características da remoção de dejectos então existentes. Estava-se num momento em que começavam a ser construídos nos Estados Unidos e nos países mais avançados da Europa os primeiros sistemas de esgotos segundo o princípio de remoção através da água (*water-carriage system of waste removal*)¹⁴⁹, mas em que o

¹⁴⁷ Este bairro operário deveria situar-se «nas terras limitadas pela estrada de Entre-muros e ruas de S. João dos Bemcasados, e de Santo Ambrósio, até à porta dos Terramotos» (*ibidem*). Trata-se da zona que abrangeria o projecto pombalino de bairro operário em torno da Praça das Amoreiras, o continuaria para norte em direcção à zona que viria a ser ocupada pelo quartel de Artilharia 1, e para sul, na direcção do Rato, urbanizando a cerca do Convento das Trinas.

¹⁴⁸ Um relatório da comissão nomeada para apreciar as soluções tinha sido apresentado em Abril de 1863 (veja-se a anterior nota 121), mas a vereação estava ainda a estudar o problema. Até final do século este tema vai ser objecto de propostas, estudos e pedidos de concessões para a implantação de novos sistemas de esgotos, que só por si mereceriam um estudo detalhado.

¹⁴⁹ A aplicação deste princípio, que em Portugal era designado como de «circulação contínua» (Bernardino António Gomes, *O esgôto, a limpeza e o abastecimento das águas em Lisboa*, Lisboa, Typographia da Academia das Sciencias, 1871 e *Esgotos de Lisboa. Parecer e actas da Comissão nomeada pela Camara Municipal da Lisboa em 4 de* (continua na pág. seguinte)

sistema mais comum continuava a ser a remoção manual do conteúdo sólido de fossas e retretes e a utilização da canalização de esgoto apenas para as águas pluviais e residuais¹⁵⁰. Com métodos variados, algumas

(cont. da página anterior)

Agosto de 1880, Lisboa, Typografia Universal, 1881) iria criar os primeiros sistemas de esgotos modernos, em que pela primeira vez a construção da rede de esgotos considerava intimamente a sua interligação com a rede de abastecimento de água. A definição e apresentação do novo sistema pode ser encontrada em Martin V. Melosi, «Sanitary Services and Decision Making in Houston, 1876-1945», *Journal of Urban History*, 20, no. 3, 1994, nomeadamente pp. 376-383, e em vários textos de Joel A. Tarr, nomeadamente, «The Separate vs. Combined Sewer Problem: A Case Study in Urban Technology Design Choice», *Journal of Urban History*, 5, 1979, pp. 308-339, «Water and Wastes: A Retrospective Assessment of Wastewater Technology in the United States, 1800-1932», *Technology and Culture*, 25, 1984, pp. 226-264 e Joel A. Tarr e Josef W. Konvitz, «Patterns in the development of the urban infrastructure» in Howard Gillette Jr. e Zane L. Miller (eds.), *American Urbanism: A Historiographical Review*, New York, Greenwood Press, 1987, pp. 195-226. R. Rodger considera a introdução do sistema de remoção contínua por água como o início de uma revolução sanitária (Richard Rodger, *Housing in Urban Britain 1780-1914: Class, Capitalism and Construction*, London, Macmillan, 1989, pp. 63-64). O sistema de esgotos podia separar o escoamento de águas residuais e pluviais para um sistema de esgotos, mantendo um sistema diferente para lidar com os esgotos sanitários domésticos. O sistema de esgotos era designado como combinado quando absorvia todo o tipo de esgotos sanitários, águas pluviais e águas residuais, sendo a água o elemento condutor e de drenagem. Em Portugal uma discussão sobre as vantagens relativas dos dois sistemas pode ser encontrada nas obras atrás citadas, de Bernardino A. Gomes e no relatório de 1881, bem como ainda no início do nosso século, quando problemas causadas no colector da rua 24 de Julho vão levar à constituição de uma comissão de engenheiros para analisar o sistema de esgotos (onde estavam Augusto Montenegro e Ressano Garcia). Manuel de Terra Pereira Vianna defende nesta circunstância um sistema separado de esgotos, pois os hábitos da população e o preço da água não levam a um grande consumo desta, o que inviabilizaria o sistema combinado. Veja-se *Esgotos de Lisboa: Parecer e actas da Comissão nomeada em portaria de 5 de Maio de 1902*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1902. Uma apreciação retrospectiva do sistema de esgotos implantado em Lisboa foi realizada em *Relatório sobre o estudo da rede de esgotos da capital elaborado pelo engenheiro Inácio Manuel de Sousa Freire Pimentel* (Lisboa, Imprensa Municipal, 1924).

¹⁵⁰ É o método defendido, por exemplo, por Pezerat em *Mémoire sur les études d'améliorations et embellissements de Lisbonne*, Lisboa, Imprimerie Franco-Portugaise, 1865, pp. 15-16. Esta era a opinião partilhada pela vereação. Quando se aborda a relação entre o abastecimento de água e o sistema de esgotos, nunca se fala num sistema combinado de esgotos em que as descargas de água fossem o meio de drenagem, mas apenas na sua importância para a lavagem dos canos gerais de esgoto, destinados às águas pluviais e residuais, defendendo-se por isso a sua gestão pública («Representação da Câmara Municipal de Lisboa a Sua Magestade pelo ministério das obras publicas acerca do abastecimento de aguas á cidade de Lisboa», *Archivo Municipal*, 1866, pp. 2623-2626). A posição da vereação neste caso é puramente instrumental, tentando inviabilizar o contrato de concessão do abastecimento de água à segunda companhia formada para o efeito. Recorde-se também que o novo sistema de esgotos implantado por Haussmann em Paris a partir dos anos 60 do século passado ainda mantinha a separação entre remoção manual de dejectos sólidos e canalização de águas residuais e pluviais (David H. Pinkney, *Napoleon III and the rebuilding of Paris*, Princeton (N. J.), Princeton Univ. Press, 1958, p. 131; Howard Saalman, *Haussmann: Paris transformed*, New York, George Braziller, 1971, p. 20; também Donald Reid, *Paris: Sewers and Sewermen. Realities and Representations*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1991, sobre o modo como se efectuava o sistema de remoção manual). Temia-se os perigos sanitários de uma solução que instalasse um sistema de

(continua na pág. seguinte)

propostas continuam a ser feitas ao longo dos anos 60 a 80 do século passado para que os dejectos fossem removidos manualmente. Apenas a entrega dos resultados do parecer da comissão municipal nomeada em Agosto de 1880 para estudar o problema dos esgotos em Lisboa, da qual fazia parte Ressano Garcia, irá estabelecer de forma definitiva o princípio do *water-carriage system* (circulação contínua)¹⁵¹.

Estes são exemplos de que existiam projectos de renovação urbana, de urbanização de novas áreas ou de construção de novas vias, definidos no interior da Câmara e que eram planeados em função de uma enumeração e calendarização de prioridades. No entanto, estavam longe de constituir um plano articulado de expansão da cidade¹⁵².

Um ano depois, nova insistência, ainda mais clara, sobre a necessidade de modernizar a capital do país e dotá-la com um plano que regulasse o seu crescimento e a renovação urbana no seu interior. Uma proposta do vereador Severo de Carvalho foi discutida em duas sessões camarárias, partindo do pressuposto de que se tornava necessário dotar a cidade de Lisboa de um projecto de melhoramentos, que enquadrasse a actividade empresarial de sociedades que se tinham formado para promover a construção de prédios¹⁵³. A não ser assim, a cidade não aproveitaria as condições privilegiadas que a sua localização lhe

(cont. da página anterior)

esgotos combinado, considerando-se que iria produzir gases, responsabilizados pela propagação de miasmas que eram considerados letais pela escola médica defensora da atmosfera como o meio de propagação epidémica de doenças como a cólera ou o tifo. Para uma síntese dos sistemas de esgotos em quatro cidades (Paris, Londres, Nova Iorque e Chicago) veja-se Joanne Mara Goldman, *The development of a sewer system in New York City, 1800-1866: evolution of a technological and managerial infrastructure*, Ph.D. diss., State University of New York, 1988, pp. 119-145.

¹⁵¹ Os resultados dos trabalhos desta comissão podem ser encontrados em *Esgotos de Lisboa. Parecer e actas da Comissão nomeada pela Câmara Municipal da Lisboa em 4 de Agosto de 1880*, Lisboa, Typografia Universal, 1881, que publica o relatório final e as actas das reuniões da comissão.

¹⁵² Pelas indicações existentes subsiste a ideia de que os projectos de renovação do tecido urbano nas zonas degradadas estavam num estágio de maior elaboração do que aqueles que diziam respeito à expansão.

¹⁵³ Veja-se *Arquivo Municipal*, 1864, Actas das sessões de 16 de Maio de 1864 e de 7 de Junho de 1864, pp. 1862-1863 e 1867-1868. Severo de Carvalho não faz referência aos protagonistas dessas intenções de entrar no negócio imobiliário. Apenas diz que um dos grupos «ajustou terrenos, onde pretende edificar» (*idem*, p. 1863).

proporcionava para se transformar num «emporio comercial», continuaria a expandir-se pela «vontade casual de quem edificava», sem ser «o resultado da execução de um projecto meditado e combinado». Severo de Carvalho concluía que a câmara não estava em condições de realizar esse «projecto de melhoramentos e aformoseamento da cidade de Lisboa, e de construcções adequadas ao importante serviço de distribuição d'aguas, limpeza e despejos de que carece». Assim, propunha que ou a Comissão Técnica era dotada de mais meios, ou então o governo devia assumir o encargo de estabelecer esse plano de melhoramentos. O final da proposta de representação ao governo indicava a direcção que o seu autor considerava mais plausível: «A camara municipal de Lisboa, tendo a honra de apresentar a Vossa Magestade estas considerações, pede a Vossa Magestade que Se Digne Mandar proceder a um projecto de melhoramentos e aformoseamento da cidade de Lisboa, que, preenchendo o fim a que se destina, em vista das ponderações expostas, sirva de base e norma a todas as empresas e projecto de melhoramentos futuros, de que é merecedora a capital.»¹⁵⁴

Esta proposta, e a discussão que se seguiu, destaca um aspecto que até agora não tinha sido apreendido nesta digressão sobre o período imediatamente anterior à aprovação da lei de 1864, tentando descortinar se existiriam quaisquer raízes desta lei nas iniciativas camarárias desenvolvidas até então. Trata-se da referência às sociedades privadas que estariam empenhadas em assumir-se como promotores da urbanização de Lisboa.

Vimos no capítulo anterior o destino dessas intenções. Aqui importa realçar a existência duma outra pressão sobre os poderes públicos, fossem eles locais ou centrais: a que era desempenhada por empresários que pretendiam levar a cabo projectos de promoção imobiliária numa escala mais elevada do que aquela que tinha caracterizado as iniciativas empresariais neste sector. Ao contrário de outro tipo de iniciativas, para as

¹⁵⁴ *Idem*, p. 1863.

quais a presença reguladora dos poderes públicos seria considerada como um entrave à prossecução dos seus objectivos, estas sociedades pretendiam que o Estado tivesse uma presença mais activa. O estabelecimento de um plano para a cidade, que demarcasse áreas de expansão urbana, era desejado. A definição de regras de infra-estruturação viária e de saneamento básico fazia parte do papel que estes promotores esperavam do Estado, ao contrário de outros que considerariam esse enquadramento demasiado constrangedor. Para um sector muito aberto e concorrencial, caracterizado pela inexistência de entraves à entrada de novos empresários, a regulamentação administrativa dos moldes em que se processaria a expansão urbana transformar-se-ia em barreiras à entrada para a urbanização das áreas concessionadas ou sujeitas a forte regulamentação. Aos poderes públicos – e como justificação das medidas de regulamentação – acenava-se com a possibilidade de criar uma expansão urbana mais harmoniosa, que simultaneamente prezasse os três aspectos que eram considerados os grandes desafios da cidade oitocentista: a higiene, a circulação e o embelezamento.

Estes promotores desejavam igualmente algumas garantias e bastante protecção. Garantias, em primeiro lugar, de que existissem mecanismos rápidos e extraordinários de expropriação, de molde a que o lugar iminente desempenhado pelo proprietário do solo edificável fosse relegado para um plano secundário. Esta era uma condição necessária para que o processo de expansão da cidade para as novas zonas a urbanizar não se fizesse de forma desgarrada e pontual, fruto da vontade dos proprietários fundiários em vender ou edificar as suas parcelas. Também era um elemento essencial para facilitar a definição administrativa dos usos do solo. Daí que a exigência de medidas de expropriação excepcionais para levar a cabo a regulação da cidade pairasse ao longo do período que precede a lei de 1864 e vai continuar a ser uma das exigências mais importantes até ao final da década de 80 do século passado. É certo que chocava com uma visão maximalista do direito à propriedade privada. No entanto, outros trabalhos de infra-

estruturação do território tinham recorrido a cláusulas excepcionais de expropriação, de que o exemplo mais conhecido era a construção ferroviária¹⁵⁵. Principiava a ganhar força uma ideia definida com perfeição no preâmbulo de uma representação da Câmara pedindo medidas igualmente excepcionais para resolver o problema dos edifícios em ruínas: «Se é certo o direito que cada um tem á sua propriedade, não o é menos que esse direito tem de ser limitado pelo dos outros no estado social, principalmente quando do seu illimitado exercicio póde resultar perigo ou damno á causa publica»¹⁵⁶. Que melhor exemplo para essa excepcionalidade do meio urbano na criação de efeitos externos negativos, evidenciada na secção inicial deste capítulo?

As garantias de mecanismos de expropriação eficientes no afastamento dos entraves do livre uso da propriedade fundiária acrescentava-se então algo que também era típico dessas propostas de promoção imobiliária, pelo menos das que chegaram até nós: a protecção dada pelo exclusivo da urbanização, a que se juntavam outras prerrogativas como a isenção fiscal¹⁵⁷ e o exercício de funções administrativas por delegação da administração pública¹⁵⁸. Também aqui se pretendia reproduzir um processo de relação íntima entre o Estado e o sector privado, que tinha sido responsável pelo início das primeiras

¹⁵⁵ Vejam-se nomeadamente as leis especiais de expropriação que foram realizadas para a construção ferroviária, abordadas no capítulo 5..

¹⁵⁶ Representação de 28 de Janeiro de 1858 à Câmara dos Deputados (*Annaes do Municipio de Lisboa nos annos de 1856 a 1859*, p. 16).

¹⁵⁷ No caso da proposta de concessão mais elaborada que é conhecida – apresentada ao Ministério das Obras Públicas em 1866 pela Companhia Geral de Edificações, representada por Silem José Cohen – pretendia-se que a companhia tivesse a isenção da contribuição industrial ou de qualquer imposto sobre os seus lucros, isenção dos direitos de importação de máquinas, instrumentos, utensílios e materiais, e do imposto de registo e adicionais sobre a aquisição de prédios ou na venda de terrenos (Arquivo do Ministério das Obras Públicas, *Sociedades*, pasta relativa à Companhia Geral de Edificações). Esta isenção seria válida durante todo o tempo em que a companhia subsistisse. Veja-se o que foi dito no capítulo anterior sobre esta companhia.

¹⁵⁸ Pretendia-se, neste caso, exercer o direito de expropriação por utilidade pública dos prédios urbanos ou rústicos existentes na área concessionada ou o direito de intimação aos proprietários dos terrenos loteados para construir no prazo de um ano.

concessões para a construção da rede ferroviária, precisamente no período que tem sido acompanhado¹⁵⁹.

A intervenção da Administração Pública, através do município ou do Ministério das Obras Públicas, tornava-se num meio de rentabilizar investimentos, de limitação da entrada num sector tão dinâmico e exposto à concorrência como era a construção residencial. Da parte da Administração considerava-se que este era o único meio de conseguir o «embelezamento» da cidade e, simultaneamente, de resolver os problemas ambientais, estipulando normas e contratos de urbanização que afastassem os promotores de prédios de má qualidade. Da parte dos sectores empresariais interessados nestas iniciativas, a intervenção administrativa era um meio de assegurar a recuperação dos investimentos realizados, operando num contexto protegido da forte concorrência característica do sector¹⁶⁰.

¹⁵⁹ Muito embora houvesse tentativas anteriores de lançar a construção ferroviária em Portugal (cf. A. Lopes Vieira, «Os caminhos de ferro antes dos caminhos de ferro», *Revista de História Económica e Social*, 1985, 15, pp. 123-134), foi a década de 50 do século passado que viu a assinatura dos primeiros contratos de construção e exploração ferroviárias, e o primeiro troço de linha férrea construída. Sobre os caminhos de ferro portugueses durante este período veja-se, para além do estudo de Lopes Vieira atrás citado, A. Lopes Vieira, *The role of Britain and France in the finance of Portuguese railways, 1850-1890. A comparative study in speculation, corruption and inefficiency* (thesis for degree of Doctor in Philosophy, Universidade de Leicester, 1983), Maria Fernanda Alegria, *A organização dos transportes em Portugal (1850-1910): as vias e o tráfego* (Lisboa, I.N.I.C., 1990) e «O transporte de mercadorias nos caminhos de ferro portugueses (1870-1910)», *Análise Social*, 1988, 101-102, pp. 769-803, Magda Pinheiro, «A construção dos caminhos de ferro e a encomenda de produtos industriais em Portugal (1855-1890)», *Análise Social*, 1988, 101-102, pp. 745-767.

¹⁶⁰ A experiência parisiense de Haussmann e a sua emulação noutras cidades parece mais uma vez ser o elemento inspirador desta íntima articulação entre público e privado. Veja-se as referências apresentadas por Louis Bergeron e Marcel Roncayolo, «Da Haussmann ai giorni nostri» in Louis Bergeron (ed.), *Parigi*, Bari, Laterza, 1989, p. 227; David H. Pinkney, *Napoleon III and the rebuilding of Paris*, Princeton (N. J.), Princeton Univ. Press, 1958, pp. 90-92; Howard Saalman, *Haussmann: Paris transformed*, New York, George Braziller, 1971, pp. 21-22; Italo Insolera, *Roma moderna*, Torino, Einaudi, 1993, 9ª. ed., pp. 26-37, e «Europa XIX secolo: ipotesi per una nuova definizione della città» in A. Caracciolo (ed.), *Dalla città preindustriale alla città del capitalismo*, Bologna, Il Mulino, 1975, p. 128; A. Caracciolo, *Roma capitale dal Risorgimento alla crisi liberale*, (3 ed.), Roma, Edizioni Rinascita, 1956, pp. 76-79. A articulação entre público e privado na urbanização de Lisboa é defendida expressamente na *Mémoire* que Pezerat publicou em 1865, vincando a necessidade de deixar à iniciativa privada a urbanização do território, pela formação de companhias e pela sua articulação com os estabelecimentos de crédito. Seria um meio de «fornecer ao Governo e à administração municipal combinações que conciliem todos os interesses, e casem os cofres do Estado com os do município» (ob. cit., p. 5, cf. também as referências feitas na p. 11).

Esta relação instrumental podia levar a que pressões se exercessem no modo como a intervenção pública se desenrolava. Quando o vereador Severo de Carvalho apresenta a sua proposta não deixa de pairar a sombra dessas sociedades nunca identificadas¹⁶¹. Três semanas depois, quando se passa novamente à sua discussão e aprovação, surge uma proposta que clarifica o entendimento que se deve dar ao plano de melhoramentos proposto. Como a sua realização seria demorada, salientava-se a necessidade de avançar de imediato com o programa de expansão que já tinha sido aprovado pelo município, que concitava maiores entusiasmos na vereação e que congregava o interesse dessas sociedades: a construção da Avenida¹⁶².

Esta pressão dos particulares que procuravam fazer do crescimento da cidade um meio de negócio constituía mais um factor incentivando o acréscimo de intervenção pública sobre o processo de expansão urbana, da mesma forma que o eram as preocupações com a saúde pública, com a circulação ou com a imagem da cidade. Não apenas o interesse público (ao nível do ambiente, da segurança, da utilização de bens do domínio público como as ruas, por exemplo) estava em causa devido a essa cada vez maior pressão, como era necessário estabelecer escolhas e rotinas de actuação administrativa para situações futuras. As iniciativas empresariais no domínio da promoção imobiliária eram apenas um entre outros campos

¹⁶¹ Uma delas poderia ser a Companhia Geral de Edificações, então em gestação. Outra referir-se-ia porventura à Companhia de Edificação Lisbonense e Geral de Construção Urbana e Colonização em Portugal e Colónias, que com esta designação ou outra semelhante vai surgir por várias vezes entre 1857 e 1864 (cf. Arquivo do Ministério das Obras Públicas, *Sociedades*, pasta relativa a esta companhia), sempre animada por Ayres de Sá Nogueira, que em 1863 tinha inclusivamente pedido o apoio da Câmara junto do governo para aprovação da constituição da companhia.

¹⁶² A parte em que se propunha que futuros entendimentos com as sociedades imobiliárias não esperasse pela elaboração do plano de melhoramentos creio que é esclarecedora na sua ambiguidade: «Na actualidade a obra de que a camara com mais utilidade geral se póde occupar, é a indicada avenida em continuação do passeio público. Dizemos na actualidade, porque é justamente n'esta occasião que se apresentam em Lisboa as companhias edificadoras, de que esta camara já tem conhecimento. Ao desenvolvimento d'essas não convém oppôr a dependência de um plano geral de edificação e arruamentos, porque esse é trabalho morôso para o momento; convém pelo contrario abrir-lhes desde já um vasto campo para as suas edificações, sem prejuizo do plano geral que terá de fazer-se, e dar á cidade este grande melhoramento, que vai ser
(continua na pág. seguinte)

de interesse privado que exerciam uma efectiva pressão para o acréscimo da regulamentação¹⁶³.

Uma disposição do decreto de 31 de Dezembro de 1864 aparenta diminutas raízes anteriores. Trata-se da designação de utilidade pública e de realização urgente atribuída a todos os trabalhos de intervenção urbanística que fossem realizados para cumprir o plano de melhoramentos consagrado naquele decreto. É talvez o tema menos amadurecido em anteriores propostas ou tomadas de posição por parte da vereação, embora não esteja completamente ausente. Porém, mesmo neste caso não se pode dizer que exista uma absoluta novidade, quando são considerados alguns pedidos anteriormente expressos pelo município lisboeta. Primeiro, como contrapartida à celeridade a dar à resolução do problema dos edifícios arruinados que não eram reconstruídos pelos seus proprietários¹⁶⁴. Depois como exigência para levar a cabo o controlo sobre o crescimento urbano da cidade de Lisboa, como pode ser apreendido na afirmação efectuada no final de 1863, quando uma comissão nomeada pelo município para fazer um relatório sobre o serviço de incêndios, tendo ainda presente a destruição dos Paços do Concelho, apresenta a seguinte proposta para melhorar o grau de protecção da cidade contra «a peste e o fogo», que considera serem os dois «abismos» que representam um risco iminente para a população de Lisboa:

(cont. da página anterior)

origem de muitos outros e de movimento civilizador» (*Annaes do Municipio de Lisboa nos annos de 1856 a 1859*, p. 1868).

¹⁶³ Os pedidos de concessões, contratos ou exclusivos que se amontoavam no município ou nos serviços da administração central dependentes do Ministério de Obras Públicas e que estavam relacionados com a gestão da capital eram numa escala nunca antes vista e tocavam aspectos tão diversos quanto a implantação de infra-estruturas mais comuns, como a iluminação, os transportes ou o abastecimento de água, mas também a limpeza, a concessão dos dejectos que eram retirados das latrinas ou das cavalariças, a instalação de anúncios ou de estabelecimentos de diversões. Na documentação camarária referente a pedidos de licenças e nas actas das reuniões de vereação existem múltiplas referências a estes aspectos.

¹⁶⁴ No auge do impacto dos surtos epidémicos de 1856 e 1857 na opinião pública e na atitude da vereação relativamente à salubridade urbana, é feita uma representação à Câmara dos Deputados em 24 de Março de 1858 salientando a necessidade de expropriação e demolição dos edifícios arruinados, que ameaçavam a segurança, eram um perigo para a saúde pública e impediam o «aformoseamento da cidade» (*Annaes do Municipio de Lisboa*, 1858, 7, pp. 66-67).

«Levar a effeito o pensamento da camara, pedindo ao parlamento mais amplitude na lei de expropriações, para que a camara possa por utilidade publica expropriar, não só a parte que se deve conceder ao transito commum; como em geral, qualquer superficie de terrenos, ou edificações, que julgue necessaria para substituir bairros, ou parte destes, insalubres e perigosos por edificações regulares, sem o inconveniente de demaziadas aglomerações; tendo em vista na applicação d'esta lei, não só abrir novas ruas, praças, etc., mas tambem a expropriação, na parte compativel, dos sauguões, desobstruindo-os, de fórmula que se tornem hygienicos e accessiveis aos soccorros de incendios e de policia.»¹⁶⁵

À entrada da segunda metade do século XIX quatro importantes factores foram detectados que permitem explicar o surgimento do decreto de 31 de Dezembro de 1864: as preocupações com a salubridade pública, a necessidade de melhorar as vias de trânsito, as pressões da iniciativa privada que se faziam sentir sobre a cidade e o desejo de dotar a capital portuguesa de condições que lhe permitissem concorrer com outras cidades europeias, já que no plano interno a sua condição de cidade mais importante era incontestável. São afinal os argumentos que exigiam um reforço do protagonismo da administração local ou central na regulação de cidade e que foram evidenciados na secção anterior para outros países e centros urbanos.

Nota-se a ausência de motivações explicitamente relacionáveis com o alargamento do sufrágio e a necessidade de conquistar apoio eleitoral através da assunção de medidas mais interventoras no ambiente urbano por parte das autoridades municipais. Investigações realizadas sobre o eleitorado lisboeta na segunda metade do século XIX e início do século XX, destacam a data de 1878 como aquela em que se procedeu a uma

¹⁶⁵ Relatório datado de 24 de Dezembro de 1863 (*Archivo Municipal*, 1863, pp. 1668-1672). Alguns dias depois era apresentada uma representação ao rei onde se apresentava a mesma urgência de ver modificada a lei sobre expropriações por utilidade pública na cidade de Lisboa (*Archivo Municipal*, Representação datada de 28 de (continua na pág. seguinte)

transformação importante no número de eleitores¹⁶⁶. A aplicação da lei de 8 de Maio de 1878 tinha possibilitado a quase duplicação do número do corpo eleitoral a nível nacional, passando-o de cerca de 40% para quase 70% da população masculina com idade superior a 21 anos¹⁶⁷. No entanto, no caso da cidade de Lisboa o acréscimo do número de eleitores quase não se nota, já que de 28% passou para 31% dos homens com mais de 21 anos, como resultado desta reforma eleitoral, e manter-se-ia sensivelmente idêntico até à implantação da República em 1910¹⁶⁸. Mesmo após 1910, o acréscimo detectado na proporção de eleitores face à população lisboeta é pouco significativo e fugaz, sendo acompanhado por uma queda da participação nos actos eleitorais¹⁶⁹. Assim, o aumento do sufrágio não parece surgir como motivador de pressões vindas do eleitorado para a adopção de medidas municipais mais interventoras, tendentes à melhoria das infra-estruturas sanitárias ou viárias. A este nível se algo se pode delinear é um acréscimo da concorrência eleitoral nos anos 80 e início da década de 90 do século passado, decorrente quer da maior participação eleitoral, quer de uma maior oscilação dos resultados entre progressistas e regeneradores, no campo monárquico, e de um peso acrescido dos republicanos, apenas interrompido em 1895 com a aprovação da lei eleitoral de João Franco¹⁷⁰.

(cont. da página anterior)

Dezembro de 1863, pp. 1677-1679). No capítulo seguinte o tema da expropriação será abordado com mais detalhe.

¹⁶⁶ Trata-se do eleitorado e do resultado de eleições para a Câmara dos Deputados e não de eleições para a vereação, não existindo qualquer estudo sobre este tema.

¹⁶⁷ Pedro Tavares de Almeida, *Eleições e caciquismo no Portugal oitocentista (1868-1890)*, Lisboa, Difel, 1991, pp. 35-37, nomeadamente a figura 2 da p. 36 e o quadro A.2 da p. 216. Também Pedro Tavares de Almeida, «Comportamentos eleitorais em Lisboa, 1878-1910», *Análise Social*, 1985, 21, 1, pp. 111-153.

¹⁶⁸ Idem, *Eleições e caciquismo...*, quadro 10, p. 145 e A.3 p. 217; «Comportamentos eleitorais em Lisboa, 1878-1910», quadro 2 p. 142.

¹⁶⁹ Fernando Farelo Lopes, *Poder político e caciquismo na 1ª República Portuguesa*, Lisboa, Ed. Estampa, 1993.

¹⁷⁰ Pedro Tavares de Almeida, «Comportamentos eleitorais em Lisboa, 1878-1910».

Existiam, porém, canais de pressão por parte da opinião pública, através dos periódicos oitocentistas¹⁷¹ – que abundantemente referem os actos da vereação e as preocupações com o ambiente e o embelezamento da cidade – e da presença dos minoritários republicanos, pretendendo captar o interesse e o apoio da população para as suas posições políticas. Por outro lado, de forma atomística, grupos de interesses, moradores em bairros que precisavam de melhoramentos, empresas, associações sindicais e patronais, fazem sentir os seus pedidos junto da vereação, contextualizando as decisões municipais.

Em síntese, devido à intensificação do impacto de externalidades que se faziam sentir em meio urbano, também na Lisboa de meados do século XIX se reconhecia que a responsabilidade dos poderes públicos no controlo do ambiente urbano deveria ser acrescida. Primeiro de forma parcelar, relativamente a este ou àquele evento que se traduzia num impacto mais negativo na vida da cidade¹⁷². Depois de forma global, representando os princípios e normas enunciados no decreto de 1864 a tradução dessa consciência acrescida da inevitabilidade duma maior intervenção pública. No início da segunda metade do século XIX, de forma embrionária e sem pressões tão elevadas como as que existiam nas grandes metrópoles europeias ou em cidades com enormes ritmos de crescimento da sua população, também em Lisboa se faziam sentir

¹⁷¹ Vários são os casos que poderiam ser citados para demonstrar esta activa presença dos periódicos na discussão dos assuntos camarários. Uma presença célebre é constituída por Ramalho Ortigão e as suas *Farpas* (Lisboa, Clássica Editora, 1991)

¹⁷² O exemplo dos prédios em ruínas é mais uma vez utilizável como símbolo desta tomada de consciência precoce, mas parcial, de que a qualidade de vida na cidade exige a intervenção dos poderes públicos: «Torna-se pois indispensável uma providencia prompta, e energica, para evitar o damno publico; hoje principalmente que a Camara, como o exigem as considerações de embelezamento e de hygiene, tem forçosamente de fazer uso da auctoridade, que a Lei lhe reconhece.» Repare-se nos motivos que exigem e justificam a acção camarária, sintetizados na dupla referência ao embelezamento e à hygiene. E continua esta representação do município à Câmara dos Deputados apresentada em 28 de Janeiro de 1858, pedindo o reforço dos poderes camarários na intervenção contra os proprietários de prédios arruinados que não os sujeitam a reconstrução ou a demolição: «Se é certo o direito que cada um tem á sua propriedade, não o é menos que esse direito tem de ser limitado pelo dos outros no estado social, principalmente quando do seu illimitado exercicio póde resultar perigo ou damno á causa publica». Citação já referenciada páginas atrás e que condensa essa
(continua na pág. seguinte)

processos idênticos e com consequências semelhantes: o reforço do controlo público sobre o crescimento da cidade, nomeadamente sobre a edificação.

(cont. da página anterior)

necessidade de intervenção pública na controlo das actividades que se exerciam em meio urbano.

2.4. Balanço dos efeitos da lei de 31 de Dezembro de 1864

Estabelecido que a aprovação do decreto de 31 de Dezembro de 1864 vinha afinal ao encontro de anseios, propostas e representações formulados pelas vereações de Lisboa, ou de que esta se tinha feito eco, que balanço se poderá estabelecer sobre as consequências desta lei – designada já como «fantasmática» – para o ordenamento urbanístico da cidade de Lisboa?¹⁷³

Recapitulemos os seus objectivos. Pretendia-se com esta lei estabelecer planos de melhoramentos para as cidades de Lisboa e Porto, vinculados a um conjunto de regras. Estes planos podiam ser igualmente realizados para outros centros urbanos, se as respectivas vereações municipais o solicitassem. O segundo objectivo apresentado era o de elaborar legislação supletiva, no sentido de regulamentar a edificação urbana e o controlo da habitabilidade dos prédios. Por último, estabelecia-se dois outros princípios: a expropriação genérica e a definição dos agentes de urbanização.

Nenhum plano de melhoramentos chegou a ser aprovado pelo governo, estando, por isso, prejudicados os princípios relacionados com a expropriação genérica e os agentes de urbanização. A legislação regulamentadora da edificação e da habitabilidade dos prédios também não viu a luz do dia nos anos que se seguiram.

Perante semelhante apreciação do resultado dos objectivos traçados, só se pode considerar como francamente negativo o balanço sobre a primeira legislação de intervenção urbana global, após a reconstrução pombalina. Apenas com o plano de 1903, elaborado pelos

serviços técnicos camarários dirigidos por Ressano Garcia, dando cumprimento ao estabelecido no decreto-lei de 2 de Setembro de 1901¹⁷⁴, se estaria em presença dum instrumento de planeamento da expansão urbana na capital portuguesa. É esta a conclusão apresentada pelos estudos sobre a história do urbanismo em Lisboa ou em Portugal a que já fiz referência. A importância atribuída por José-Augusto França ao decreto de 31 de Dezembro de 1864¹⁷⁵ refere-se à apreciação do modelo de urbanização e de intervenção dos poderes públicos aí anunciado, que não aos seus efeitos práticos.

A comissão dedicada à sua elaboração, empossada no âmbito do Ministério das Obras Públicas em 1865, teria vegetado até à sua extinção em 1869, sem que tivesse definido as linhas orientadoras da expansão urbana e de reorganização do espaço edificado. Uma segunda comissão, criada em 1876, apresentou o seu trabalho em 1880 ou 1881, devendo-se a incerteza da data ao facto de apenas ter deixado alguns ténues rastros na documentação dos arquivos da Câmara Municipal de Lisboa e do Ministério das Obras Públicas, não existindo qualquer exemplar do plano ou estudos apresentados. A consulta da legislação e actos governamentais da época indica que nunca foi aprovado pelo governo, como estava estipulado, para que depois pudesse entrar em vigor, com todas as consequências para o desenvolvimento urbanístico de Lisboa.

(cont. da página anterior)

¹⁷³ Veja-se a apreciação feita sobre esta lei por Vítor Matias Ferreira em *A cidade de Lisboa: de capital do Império a centro da Metrópole*. Lisboa: Publ. D. Quixote, 1987, p. 208.

¹⁷⁴ Este diploma legal estipulava a necessidade da Câmara Municipal de Lisboa elaborar um novo plano geral de melhoramentos, dando seguimento ao que estava definido para a cidade de Lisboa no Código Administrativo de 1895. Por sua vez, a reforma administrativa da cidade de Lisboa de 26 de Setembro de 1891 tinha já estabelecido que a câmara municipal deveria «formular, nos termos do decreto de 31 de Dezembro de 1864, pelo seu pessoal tecnico, um plano geral de viação publico» (artº. 56º). Sobre a elaboração deste diploma vejam-se os parágrafos consagrados por Raquel Henriques da Silva («Lisboa de Frederico Ressano Garcia, 1847-1909», *ob. cit.*, p. 35) e por Fernando Gonçalves («Evolução histórica do direito do urbanismo em Portugal (1851-1988)», *ob. cit.*).

¹⁷⁵ «Uma política de urbanização consequente define-se neste diploma – cuja importância corresponde à que coubera, em 1756, à legislação de Pombal [...]» (José-Augusto França, *Lisboa: urbanismo e arquitectura*, Lisboa, ICLP, 1980, p. 64.

Por isto se considera que os efeitos do decreto de 31 de Dezembro de 1864 foram nulos, não tendo tido qualquer sucesso enquanto instrumento de ordenamento urbano.

Podemos separar dois possíveis efeitos do decreto de 1864, de molde a simplificar o balanço atribuível à sua importância para o desenvolvimento urbano de Lisboa. O primeiro refere-se ao impacto na construção residencial do enquadramento regulamentar definido na lei relativamente ao controle da densidade de construção (através da relação entre altura dos edifícios e largura das ruas, como foi referido), à edificação de lotes vagos existentes junto das vias públicas ou à demolição dos prédios que ameaçassem ruína. O segundo relaciona-se com a elaboração do plano de melhoramentos da capital.

Relativamente ao primeiro aspecto os efeitos do decreto são salientes. É certo que não se aprovou a legislação supletiva tendente a regulamentar a edificação, salubridade e habitabilidade dos edifícios. No entanto, as regras de densidade – com a alteração de 5 de Julho de 1867, já referida – vigoram até que em 1903 é publicado o Regulamento de Salubridade das Edificações Urbanas¹⁷⁶. A altura máxima dos prédios permitida por lei passou a constituir um elemento tomado em consideração no licenciamento dos prédios. Nisso a lei de 1864, ao não fazer depender de qualquer dispositivo legal ulterior a aplicação dos preceitos enunciados, criou de imediato um enquadramento jurídico.

Para além disto, esta lei – embora de forma genérica – definia princípios de salubridade que deveriam ser tomados em consideração em legislação futura sobre as condições sanitárias das habitações, nomeadamente sobre os esgotos. Essa legislação chegou com cerca de 40 anos de intervalo, no citado regulamento de salubridade de 1903. Porém, até então as posturas camarárias acabaram por ser as principais bases de regulamentação subsidiária da lei de 1864, cobrindo grande

parte dos tópicos definidos em 1903. Veja-se, por exemplo, o caso da regulamentação da construção de esgotos nas habitações e da sua ligação à canalização geral. De forma etapista, correspondendo afinal à evolução que do ponto de vista técnico ia tendo a resolução do problema dos esgotos urbanos¹⁷⁷, as posturas municipais vão reflectindo na construção dos prédios as necessidades geradas pelo novo equipamento de esgotos. Entre os anos 30 e 60 do século passado a legislação municipal dá particular importância à obrigatoriedade de construção de canos perpendiculares nos prédios para canalização das águas pluviais, que deveriam ser dirigidos para a rede de esgotos nas ruas que a ela já tivessem acesso¹⁷⁸. Por outro lado, impõe também a construção dos chamados canos parciais, que ligariam o sistema de despejos de cada prédio ao cano geral de esgotos que passasse em cada rua¹⁷⁹. Em 1858

(cont. da página anterior)

¹⁷⁶ Decreto de 14 de Fevereiro de 1903. As alturas dos prédios máximas estipuladas neste decreto (art. 5º) são por sinal iguais às que estavam definidas em 1864, entretanto alteradas pela lei de 5 de Julho de 1867.

¹⁷⁷ Como foi referido atrás, a construção de um sistema integrado de esgotos na cidade de Lisboa só se iniciou com os trabalhos da comissão de estudos sobre os esgotos de Lisboa, entre 1880 e 1884, que vai criar duas redes: uma, compreendendo a parte baixa da cidade, caracterizava-se por estabelecer uma separação entre canos destinados a águas pluviais e os que eram utilizados para as águas caseiras e matérias fecais; outra, da parte alta da cidade, caracterizada por ser um sistema combinado. A construção duma rede de esgotos moderna demorou tempo a concretizar-se, mercê da indefinição das responsabilidades financeiras que caberiam à administração central e ao município. Por outro lado, mantém-se igualmente alguma dúvida sobre o melhor sistema a utilizar (o combinado ou o separado). Bernardino António Gomes (*ob. cit.*) defende em 1870 o sistema separado (esgoto para as águas pluviais e domésticas; sistema de «fossas móveis» para os dejectos sólidos). O argumento utilizado é o mesmo que algumas décadas mais tarde continua a ser invocado: o sistema combinado só poderia ser utilizado com uma ampla provisão e consumo de água. Caso contrário os canos parciais ficariam entupidos, agravando os problemas sanitários que a rede de esgotos procurava resolver.

¹⁷⁸ O Regulamento para a fiscalização dos encanamentos perpendiculares dos prédios no concelho de Lisboa de 22 de Agosto de 1870 constitui a peça fundamental na regulamentação da construção da canalização das águas pluviais nos prédios (*Arquivo Municipal*, 1870, pp. 718-719). Vejam-se também as posturas de 12 de Agosto de 1872 e de 13 de Janeiro de 1873 sobre a canalização das águas pluviais (*Posturas, regulamentos e outras disposições policiaes da Camara Municipal de Lisboa publicadas posteriormente ao código de posturas de 17 de Junho de 1869 e à postura de 23 de Maio de 1870*, Lisboa, 1876).

¹⁷⁹ Postura de 17 de Fevereiro de 1848, *Collecção de Providencias Municipaes*, sobre a obrigatoriedade de construção de canos parciais, a proibição de realizar despejos para a rua e regulamentação da limpeza de lixo doméstico, ampliando posturas que já tinham sido tomadas nos anos 30 do século XIX. Cinco anos mais tarde seria publicada uma postura obrigando num prazo de três meses todos os proprietários a construírem canos

(continua na pág. seguinte)

torna-se obrigatória a utilização de sifões e de válvulas hidráulicas na ligação do sistema de despejo doméstico à rede e nas sarjetas¹⁸⁰. No final da década de 80 inicia-se uma nova vaga de legislação municipal com incidência no saneamento público. Se quiséssemos encontrar um marco inicial nesta nova vaga legislativa, o ofício enviado pela Repartição Técnica ao Presidente da Câmara em 19 de Junho de 1889, solicitando a aprovação de novas normas regulamentares sobre os esgotos em sintonia com o trabalho desenvolvido pela comissão nomeada para estudar os esgotos da capital, poderia constituir um bom candidato¹⁸¹. Um mês depois um nova postura elaborada pela Repartição Técnica dava resposta a esta situação¹⁸². O regulamento dos esgotos dos prédios vai ser sujeito a novas modificações entre 1892 e 1893, sendo as últimas alterações, introduzidas pela postura municipal de 6 de Novembro de 1893, uma verdadeira antecipação do que será definido dez anos depois no Regulamento de Salubridade das Edificações Urbanas¹⁸³.

A modernização das infra-estruturas de higiene e saneamento públicos – através da implantação das primeiras instalações de abastecimento domiciliário de água, de esgotos domésticos e remoção de águas residuais – ou das condições de trânsito influenciam necessariamente o modo como se constrói, como se integram os edifícios

(cont. da página anterior)

parciais nos seus prédios, desde que a rua em que estes estivessem situados já fosse dotada de canos gerais de esgoto (*Collecção de Providencias Municipaes*, 20 de Junho de 1853). O impacto desta obrigatoriedade não deve ter sido muito grande, pois em 1854 reiterava-se o mesmo propósito (*Ibidem*, 3 de Junho de 1854).

¹⁸⁰ Postura de 24 de Março de 1858.

¹⁸¹ Na obra *Esgotos de Lisboa. Parecer e actas da Comissão nomeada pela Camara Municipal da Lisboa em 4 de Agosto de 1880* (Lisboa: Typografia Universal, 1881), encontram-se os elementos essenciais da legislação que deveria ser aprovada, por vezes já em forma de postura municipal.

¹⁸² Sessão de 13 de Julho de 1889, *Actas das Sessões da Câmara Municipal de Lisboa*, 1889, pp. 107-108.

¹⁸³ Trata-se em todos os casos da redacção da postura 34 (artigos 224º a 234º do código de posturas), sujeita a modificações na sessão de 28 de Novembro de 1892 (*Actas das Sessões da Câmara Municipal de Lisboa*, 1892, pp. 193-196) e depois por postura municipal de 6 de Novembro de 1893 (veja-se A. Morgado, *Regulamentos Policiaes...*, Lisboa, 4ª ed., 1898, pp. 82-89). Outros exemplos podiam ser apresentados, relativos aos saguões e pátios, que vão ser objecto de uma regulamentação para a construção (continua na pág. seguinte)

com os novos equipamentos sanitários ou com as vias públicas. Mesmo sem a existência de legislação supletiva ao decreto de 1864, as posturas camarárias vão incorporando na construção residencial as consequências da transformação das infra-estruturas. De uma forma parcelar, autêntico *patch-work* de editais e posturas que vão sendo adicionados, emendados ou suprimidos, as normas camarárias vão dar resposta às necessidades de compatibilizar práticas de construção e as novas infra-estruturas urbanas. Um exemplo desta situação é fornecido pela postura municipal sobre esgotos e a construção dos canos parciais, que iriam ligar as instalações dos esgotos domésticos aos canos gerais. A alteração a esta postura proposta pelo Serviço de Obras em 1889, incorpora disposições que dizem todas elas respeito a medidas que devem incidir nas normas de edificação¹⁸⁴. Alguns anos mais tarde, a postura que se manteria até à aprovação do Regulamento de Salubridade das Edificações Urbanas é também substancialmente dedicada à definição de novas normas de construção¹⁸⁵. Esta íntima relação entre as recentes exigências de melhoria do ambiente urbano – modificando o modo como as populações eram abastecidas de água ou transportadas, como se resolviam os problemas do lixo e dos esgotos – e a organização da expansão urbana e da regulamentação da edificação tem sido evidenciada para outras cidades e contextos nacionais¹⁸⁶.

(cont. da página anterior)

na cidade de Lisboa, que posteriormente vai ser incorporada no Regulamento de Salubridade das Edificações Urbanas e assim ampliado o seu âmbito de aplicação.

¹⁸⁴ Sessão de 13 de Julho de 1889, *Actas*, p. 107. Nesta postura definiam-se os materiais que deveriam ser utilizados na canalização dos esgotos de molde a assegurar a sua impermeabilidade (postura 1ª. do artº. 230º.) ou o modo como seriam construídos (postura 4ª. do artº. 230º.).

¹⁸⁵ Postura municipal de 6 de Novembro de 1893, publicada por edital de 10 de Janeiro de 1897, em que é ainda mais detalhada a especificação dos moldes em que deve ser realizada a construção dos esgotos domésticos.

¹⁸⁶ Sobre este assunto vejam-se nomeadamente os textos de D. Calabi («I servizi tecnici a rete e la questione della municipalizzazione nelle città italiane (1880-1910)» e «The genesis and special characteristics of town-planning instruments in Italy, 1880-1914»), Konvitz, *ob. cit.*, p. 133, Stanley K. Schultz e Clay McShane, «To Engineer the Metropolis: Sewers, Sanitation and City Planning in Late Nineteenth-Century America» Raymond A. Mohl (ed.), *The Making of Urban America*, Wilmington (Delaware), SR Books, 1988, p. 85; M. J. Daunton, «Public Place and Private Space. The Victorian City and the Working-Class Household» in Derek Fraser e Anthony Sutcliffe (eds.), *The* (continua na pág. seguinte)

Em suma, a conjugação entre o que estava definido no decreto de 1864 e a regulamentação exposta nas posturas vai ser o enquadramento da construção residencial durante o período analisado neste trabalho. A publicação do regulamento de salubridade em 1903 não modificou o quadro regulamentar existente. Vai condensar num único código, e aplicar ao conjunto do país, disposições que na sua quase totalidade faziam parte das posturas municipais de Lisboa. De tal forma, que quando em 1906 Augusto Pinto de Miranda Montenegro escreve sobre a salubridade da capital não vai invocar a necessidade de um novo enquadramento legislativo, com excepção da possibilidade de expropriação de casas reconhecidamente insalubres. Todas as acções que elenca para promover melhores condições de saneamento e uma melhoria da habitabilidade dos alojamentos estão regulamentadas por legislação já existente, que remontava ao decreto de 1864¹⁸⁷. Mesmo a mudança de regime em 1910 não traz novidades neste domínio antes de 1930¹⁸⁸, quando é aprovado um novo «Regulamento Geral da Construção Urbana para a cidade de Lisboa», já no final do período que aqui nos interessa. As dificuldades do sector da construção residencial na década que findara, a desconfiança pública no sector depois dos desabamentos de edifícios ocorridos na capital, vão exigir esta nova intervenção.

O segundo possível efeito da lei de 31 de Dezembro de 1864 relaciona-se com a realização do plano de melhoramentos. Apenas porque até hoje não foi encontrado qualquer exemplar do plano nos arquivos da

(cont. da página anterior)

Pursuit of Urban History, London, Edward Arnold, 1983, pp. 228-231; Eugene P. Moehring, «Space, Economic Growth, and the Public Works Revolution in New York», *Essays in Public Works History*, no. 14, 1985, pp. 29-59; Jon Peterson, «The Impact of Sanitary Reform...», ob. cit., pp. 83-103; Joel Arthur Tarr e Francis Clay McMichael, «The evolution of waste water technology and the development of State regulation: a retrospective analysis» in Joel Arthur Tarr (ed.), *Retrospective technology. Assessment 1976*, San Francisco, 1977; Joel A. Tarr, «Sewerage and the development of the networked city in the United States, 1850-1930», ob. cit., pp. 174 e segs.

¹⁸⁷ Augusto Pinto de Miranda Montenegro, *O saneamento de Lisboa*, Lisboa, Typographia Universal, 1906, pp. 4-5 e 22-23.

¹⁸⁸ Em 28 de Agosto de 1909 tinha sido aprovada uma nova regulamentação da abertura de ruas e pátios particulares, mas sem novidades de vulto relativamente ao regulamento de 1903, demonstrando acima de tudo as dificuldades na sua aplicação relativamente a um sector da construção residencial em que as pressões eram superiores.

Câmara Municipal de Lisboa ou do Ministério das Obras Públicas, localizações prováveis desta documentação¹⁸⁹, não deve ser estabelecido um balanço totalmente negativo sobre este aspecto da lei de 1864. Existem referências a que fora realizado e entregue¹⁹⁰. Torna-se mais útil tentar saber se as disposições constantes desse plano teriam exercido alguma influência na regulação do crescimento urbano em Lisboa nas duas décadas finais do século XIX, antes da realização de novo plano em 1903.

Esta interrogação remete uma vez mais para a necessidade de distinguir entre a norma e a prática na análise dos processos urbanísticos. No caso presente trata-se de saber como eram aplicadas as normas definidas na lei de 31 de Dezembro de 1864 e nos regulamentos camarários e, simultaneamente, tentar descortinar se existiria algum sinal do plano de melhoramentos realizado entre 1876 e 1881. A distinção entre a norma e a prática torna-se ainda mais vital no caso da expansão urbana, tendo em conta o modo como os administrativistas portugueses têm caracterizado os instrumentos à disposição das autoridades municipais para o controlo do ambiente urbano ao longo do século passado e durante grande parte do nosso século. O *Manual de Direito Administrativo* de Marcello Caetano refere que o controlo das iniciativas privadas no domínio da construção imobiliária e da habitabilidade dos edifícios se rege pelo que designa como «regulamentos policiais», caracterizados pela «larga competência discricionária» dada às entidades que os aplicam e pelo

¹⁸⁹ O estado de organização em que o arquivo da CML se encontra levanta legitimamente a possibilidade de o plano se encontrar entre a grande massa de documentação não tratada, ou que tenha pura e simplesmente desaparecido como aconteceu com outra documentação. Também a organização da documentação histórica do Ministério das Obras Públicas apresenta muitas lacunas.

¹⁹⁰ Na sessão camarária de 1 de Setembro de 1879 é aprovado um pedido ao governo para que informasse a edilidade sobre o conteúdo dos trabalhos da Comissão nomeada em 1876 para elaborar o plano de melhoramentos, depreendendo-se que os trabalhos estariam, se não concluídos, em estado adiantado de elaboração. O mesmo pedido foi reiterado em 10 de Fevereiro de 1881. Finalmente, em 3 de Março de 1881 o plano é entregue na Câmara, segundo se deduz do ofício que o acompanhava e de que há notícia.

«ténue laço que os liga às leis»¹⁹¹. A prática quotidiana dos serviços municipais cuja missão consistia em aprovar ou rejeitar projectos de edificação ou reedificação desempenha, pois, um papel crucial para o entendimento dos processos de regulação urbana. Para testar os efeitos do enquadramento regulamentar foram observados os despachos do Serviço de Obras, e a subsequente decisão da vereação municipal, relativos a quatro aspectos: altura máxima dos prédios, rede de esgotos no interior das habitações, prédios em ruínas e lotes por edificar. Decisões administrativas que incidiam sobre o uso do solo – possibilidade, ou não, de construir em certas parcelas – foram também consideradas. Particular atenção foi igualmente dada às notícias sobre vistorias e coimas como resultado da inobservância de normas de edificação¹⁹².

Ao longo do período aqui considerado os resultados desta sondagem demonstram, em primeiro lugar, quão difícil era o controlo sobre o cumprimento das normas de edificação existentes. Na secção seguinte terei oportunidade de me debruçar sobre as razões que explicam este pessimismo relativamente à eficácia da função regulamentadora dos poderes públicos. O objectivo desta análise dos despachos e vistorias sobre projectos de edificação, reedificação e ampliação não é – relembre-se – o de examinar o estado da construção residencial em Lisboa no último terço do século XIX no domínio da salubridade, segurança ou qualidade, mas tão só o de tentar descortinar se as normas existentes estavam a ser aplicadas. Qualquer esforço de transposição dos resultados das decisões de licenciamento ou das sanções por incumprimento de normas para uma discussão sobre a qualidade da construção residencial

¹⁹¹ As citações são de Marcello Caetano, *Manual de Direito de Administrativo*, 2ª ed., Coimbra, 1947, p. 100.

¹⁹² As informações relativas ao licenciamento de obras foram recolhidas no A.C.M.L. (Arco do Cego), nos Livros de Porta (1869-1870, livros 1016 e 1017; 1879-1880, livros 1021 e 1022) e Livros de Obras Particulares da Repartição Técnica (1889-1890, livros 1652; 1654, 1656, 1658, 1659, 1661, 1663, 1664). Relativamente aos dois primeiros períodos os despachos relativos a cada licença foram procurados nos maços de licenças do fundo da D.M.P.G.U. do mesmo Arquivo. No último período a informação inserida nos livros da Repartição Técnica contém os despachos sobre cada pedido de licença. As informações relativas a vistorias e coimas constam das Actas das vereações para os mesmos períodos.

deverá ser sempre mediatizado pela análise da capacidade de intervenção administrativa. O reduzido número ou mesmo a ausência de certas contravenções, a falta de referência a determinadas normas nos despachos, não significam, portanto, que existisse o cumprimento dessas disposições camarárias. Esta precaução é útil de forma a não se retirarem conclusões apressadas dos resultados que seguidamente serão apresentados.

Desde logo se nota a ausência de qualquer acção relativa a lotes por edificar em vias públicas já abertas. Não porque estas situações não existissem, mas porque era uma das medidas mais violentas que se poderia aplicar sobre o direito de propriedade. Trata-se da obrigatoriedade de construir dentro dum determinado prazo sob pena de expropriação.

A altura dos prédios também praticamente não é referida como causa de indeferimento ou de modificação do projecto. Sendo um dos aspectos cuja detecção seria mais fácil de realizar no momento em que a licença era considerada, a partir da observação do prospecto pela Repartição Técnica ou pelo Serviço de Obras, compreende-se que a disposição entrada em vigor a partir de 31 de Dezembro de 1864, de relacionar a largura da via pública e a altura do prédio, seja geralmente cumprida. No entanto violações existiriam, só detectadas quando a construção estivesse terminada¹⁹³.

Quadro 20: Concessão de licenças de edificação, reedificação ou ampliação – indeferimentos ou deferimentos condicionais

Motivo do despacho de indeferimento	1869-1870	1879-1880	1889-1890
Excesso de altura do prédio	0	1	1
Deficiências sanitárias e de condições de habitabilidade	3	6	24

¹⁹³ São essas fugas ao cumprimento da legislação sobre a altura dos edifícios que justificam o comentário do Presidente da Câmara em 1870, lamentando-se que a multa não era suficiente para coibir semelhantes abusos (*Arquivo Municipal*, 1871, p. 950). Provavelmente, a capacidade de controlo camarário sobre os possíveis infractores antes dos prédios estarem construídos seria outra das razões que explicava os abusos.

Definição de novos alinhamentos	5	11	25
Contraria o plano de melhoramentos	0	0	19
Subtotal	8	18	69
Total de indeferimentos ou deferimentos condicionais	21	37	121
Percentagem das licenças apresentadas	15	11	14

Fontes: Veja-se nota 192

Quadro 21: Motivos de vistorias e coimas

Motivo	1869-1870	1879-1880	1889-1890
Excesso de altura dos prédios	1	1	2
Lotes por edificar	0	0	0
Prédios em ruínas	16	9	4
Deficiências sanitárias e de condições de habitabilidade	9	17	36
Segurança da construção	3	5	7
Total destas vistorias e coimas	29	32	49

Fontes: Veja-se nota 192.

No quadro relativo às sanções e vistorias observa-se a importância assumida pela intervenção sobre os edifícios em ruína. É uma das preocupações mais urgentes das autoridades municipais, pelo menos olhando para os resultados de vistorias e da fiscalização sobre a construção. O elevado número de decisões impondo a demolição ou a reedificação ao longo do primeiro período demonstra a gravidade da situação. Tinha originado representações ao governo e ao parlamento, como vimos atrás. A saída da lei que aumenta a capacidade de intervenção municipal (16 de Julho de 1863) permite que a situação possa ser controlada, como o parece demonstrar o facto de a partir de 1879-1880 esta acção de fiscalização perder importância relativa.

Os despachos ou infracções que se referem a deficiências sanitárias apresentam contornos diferentes. Na período inicial são pouco frequentes nos licenciamentos de obras. A única excepção é o despacho que consta de praticamente todos os licenciamentos, lembrando a necessidade de construção da canalização para as águas pluviais e da ligação ao esgoto público para a remoção das águas residuais, no caso das ruas em que aquele existisse¹⁹⁴. A partir do segundo momento observado (1879-1880) surgem em maior número os despachos de licenciamento, as vistorias ou as coimas devido a razões sanitárias. Acompanham, assim, quer o modo como as normas sanitárias passaram a constar das posturas municipais, quer um aperfeiçoamento do controlo anterior à fase de construção que passava a estar à disposição do Serviço de Obras da Câmara Municipal de Lisboa¹⁹⁵.

Dois factos surgem realçados quando se observa o conteúdo das recusas de licenciamento e os despachos impondo modificações nos processos de obras, ou quando se consideram as deficiências que originam o pagamento de coimas ou as vistorias de controlo, mesmo tendo em conta a dificuldade de estruturar tipologias das decisões, devido à brevidade das informações disponíveis. Em primeiro lugar, no que diz respeito apenas aos licenciamentos, destaca-se a partir de 1879-1880 a recusa de licenças de edificação, reedificação ou ampliação por motivos que se prendiam com deficientes condições sanitárias ou de habitabilidade, situação que em 1869-1870 não existia, já que os três casos que no Quadro 20 constam da segunda linha se referem a alterações ao projecto proposto e não ao seu indeferimento. No terceiro período analisado amplifica-se mesmo a proporção de recusas de licenciamento devido a deficiências no equipamento sanitário do prédio ou

¹⁹⁴ Este despacho não foi considerado como um licenciamento condicionado. Entendi-o como uma forma de recordar a obrigatoriedade do cumprimento das posturas quanto à canalização de águas pluviais e aos «canos parciais», tendo em conta advertências feitas à vereação municipal para que não autorizasse novas edificações sem que acautelasse este aspecto. Veja-se como um exemplo destes ofícios o que é apresentado em *Arquivo Municipal*, 1868, p. 3442.

a projectos de construção que não respeitavam as normas definidas quanto a saguões e caves, a divisões interiores, etc.¹⁹⁶. Em segundo lugar, ganham maior relevo numérico as recusas de licenciamento, as modificações ou as coimas relativamente a situações que se prendiam com deficiências da rede de esgotos do prédio¹⁹⁷.

Note-se, por outro lado, as diferenças na frequência com que as insuficiências sanitárias e nas condições de habitabilidade surgem nos despachos sobre licenciamentos ou nas contravenções originando vistorias ou coimas. São mais frequentes nas vistorias e coimas, confirmando as dificuldades em controlar estas infracções no momento da apreciação dos processos de obras.

Relativamente aos licenciamentos, o controlo dos alinhamentos era a rubrica que apresentava uma maior importância nas decisões que eram tomadas¹⁹⁸. Forma de intervenção tradicional das autoridades públicas na regulamentação do crescimento urbano continuava a ser aquela que no final do século XIX ainda assumia uma maior importância no controlo do modo como se efectuava a edificação.

Finalmente, as licenças podem não ser concedidas ou serem exigidas mudanças no projecto original por «interferirem com o plano de melhoramentos aprovado». A análise dos despachos do Serviço de Obras da Câmara Municipal de Lisboa sobre os requerimentos de licenças de obras permitiu estabelecer de forma inequívoca a existência dum «plano de melhoramentos da capital», que guiaria a acção dos serviços

(cont. da página anterior)

¹⁹⁵ Apenas a partir de 27 de Julho de 1889 é que passou a ser obrigatória a apresentação da localização dos esgotos no processos de obras de edificação e de reedificação.

¹⁹⁶ Em 1879-1880 duas recusas de licenciamento referiram-se a deficientes condições sanitárias e de habitabilidade, entre os 6 despachos que fizeram menção de problemas desta natureza. Os restantes 4 traduziram-se na exigência de alterações ao projecto. Entre 1889 e 1890 este número ascendeu a dez casos de recusa entre 24..

¹⁹⁷ Na totalidade dos dois quadros passa-se de três casos, no primeiro período, para sete e vinte e seis, respectivamente no segundo e terceiro períodos, relativamente ao número de situações em que estavam em causa insuficiências nos esgotos dos prédios.

municipais no sentido de aprovarem, recusarem ou contraporem alterações aos projectos de edificação e reedificação apresentados¹⁹⁹. Esta constatação é importante para compreender o destino do plano de melhoramentos realizado entre 1876 e o início da década de 1880. Não apenas tinha sido efectuado, como passara a constituir um instrumento de referência na apreciação dos projectos de edificação ou mesmo de simples obras. Este plano é sistematicamente citado, nomeadamente como justificação para os pareceres técnicos do serviço de obras que apontam para o indeferimento ou para alterações profundas dos projectos apresentados. O seu aparecimento no texto dos despachos data, pelo menos, de 1883 e abrange decisões de urbanização, edificação ou reedificação referentes a diferentes zonas da capital, desde o núcleo antigo, mais densamente habitado (como as freguesias de Alfama, da Graça ou do Castelo), zonas de urbanização mais recente (como Alcântara, Ajuda ou Santos), ou ainda aquelas em que mais se fazia sentir a pressão urbanística do último quartel do século passado (como a zona de penetração para Norte, desenhada pela actual Avenida Almirante Reis, em ambas as suas margens). A Baixa pombalina permanece imune a qualquer referência regularizadora traçada pelo plano de melhoramentos, mercê da malha urbanística traçada durante o consulado pombalino e que há-de estruturar duradouramente qualquer intervenção nesta área. Por sua vez, a zona das Avenidas Novas, a Norte da Praça Marquês de Pombal, não é referenciada em função do plano de melhoramentos, mas

(cont. da página anterior)

¹⁹⁸ Se se considerasse a totalidade dos motivos de recusa ou modificação de projectos, então as falhas processuais na elaboração do pedido de licença seria a razão mais importante.

¹⁹⁹ Os 19 casos assinalados em 1889-1890 no Quadro 20 relativos a esta justificação devem ser adicionados a 17 outros casos em que o plano de melhoramentos também influenciava a decisão de licenciamento e que foram incluídos na rubrica «definição de novos alinhamentos» neste mesmo período. Isto significa que estas 17 decisões de licenciamento que estipulavam a alteração dos alinhamentos propostos se justificavam pelos novos perfis de vias públicas definidas no plano de melhoramentos.

por se encontrar «compreendida nos terrenos da expropriação por zonas»²⁰⁰.

Vejamos alguns exemplos para compreender o modo como o plano de melhoramentos funcionava como fonte de ordenamento urbanístico, todos retirados do ano de 1889. Joaquim António Ferreira é proprietário de um prédio nos números 37-39 da rua dos Remédios e 7-9 das Escadinhas de Santo Estêvão. Pretende fazer obras e deseja saber se o prédio está compreendido no plano geral dos melhoramentos da cidade. A resposta é afirmativa e as obras de reedificação não são autorizadas²⁰¹. Por vezes em circunstâncias idênticas as obras são licenciadas, quando se tratava de obras de manutenção e de reduzida importância, obrigando-se o proprietário a não pedir qualquer indemnização em posterior processo de expropriação. Noutras circunstâncias é negada autorização para reedificar ou ampliar, como o que se passou com a ampliação de mais um andar no prédio de João Pereira da Rocha, que dava para a rua das Pretas e para a Avenida da Liberdade. No entanto, o proprietário pode chegar a acordo com a Câmara para a demolição do prédio e a sua reconstrução posterior, respeitando os alinhamentos e regras de localização traçados pelo município²⁰². Em certas ocasiões, passava-se de imediato à expropriação. Rachel Blumberg era proprietária de um terreno entre a calçada da Rosa e o beco do Castelo. Pretendia edificar nele uma casa, mas o despacho do Serviço de Obras, aprovado pela Câmara, foi no sentido de que fosse desde logo expropriado por implicar com o plano de melhoramentos²⁰³.

A impossibilidade de consultar o plano de melhoramentos torna especulativas quaisquer tentativas de definição do seu âmbito e das suas

²⁰⁰Só a partir de 1888 é que começam a surgir nestes termos referências a projectos de edificação ou de obras nesta zona. Trata-se da área que foi objecto do decreto de 14 de Agosto de 1888, que dotava a Câmara Municipal de Lisboa com a capacidade de expropriar todo o solo compreendido entre o Marquês de Pombal e o Campo Grande, e não apenas aquele que deveria ser utilizado para a abertura das vias públicas, como era norma dos processos de expropriação por utilidade pública até então.

²⁰¹ A.C.M.L. (Arco do Cego), Requerimento nº 7823, 1889.

²⁰² A.C.M.L. (Arco do Cego), Requerimento nº 7435, 1889.

²⁰³ A.C.M.L. (Arco do Cego), Requerimento nº 7611, 1889.

características técnicas a partir dos despachos pronunciados pelo Serviço de Obras da Câmara Municipal de Lisboa que a ele faziam referência. As conjecturas que possam arriscar-se não devem ser lidas com outro estatuto que o de tentativas de reconstrução das principais características do plano de melhoramentos. Dois grandes grupos de critérios parecem avultar na elaboração do plano. O primeiro diz respeito ao ordenamento viário da área já edificada, regularizando e alargando ruas e resolvendo alguns problemas de estrangulamento do tráfego e de falta de comunicação fácil entre zonas da cidade²⁰⁴. Esta função de ordenamento do tráfego não deixava de ter reflexos na edificação urbana. Sacrificava prédios à regularização viária cu impedia terrenos de serem edificados, objecto de processos de expropriação por utilidade pública para alargamento ou construção de novas ruas. Submetia os prédios a serem edificados ou sujeitos a obras de reedificação profunda à disciplina do alinhamento viário, ainda a principal norma de urbanização a que os construtores se deviam sujeitar, como o prova a importância já assinalada das decisões do Serviço de Obras que impunham novos alinhamentos. Sujeitava a possibilidade de dispor livremente de lotes edificáveis a um conjunto de disposições regulamentadoras, que começavam no alinhamento viário e acabavam nas normas de construção exigidas pelo decreto de 31 de Dezembro de 1864 e outras disposições regulamentares de âmbito municipal. O segundo critério que parece ser determinante no plano de melhoramentos é a tentativa de disciplinar a expansão da cidade, através da previsão e de um certo planeamento do seu crescimento²⁰⁵.

²⁰⁴ Por exemplo, a previsão do alargamento da rua Passos Manuel vai implicar a recusa de dois pedidos de licenciamento efectuados em 1889 (requerimentos de António Joaquim da Fonseca e de Firmino de Jesus).

²⁰⁵ O planeamento da avenida dos Anjos e de ruas transversais a esta toma-se num elemento estruturante da urbanização desta área como se pode comprovar por vários projectos de edificação existentes em 1889 (por exemplo o de Manuel Gonçalves Pereira de Andrade, de urbanização de terrenos na zona da Calçada do Forno do Tijolo, apresentado adiante na pág. 314) ou em 1894 (Amélia Lacombe Danvers, Aires Gomes, João de Oliveira Castro Junior e Maria Isabel Coelho Soares com pedidos de licenciamento na rua projectada a nascente da avenida dos Anjos). Só que neste último caso as dificuldades financeiras da Câmara levam à aprovação dos projectos, mas com a referência expressa de que não existe qualquer compromisso assumido por parte do município quanto ao momento em que será possível edificar estas ruas.

Mais uma vez as vias públicas tornavam-se no instrumento disciplinador por excelência, na sua dupla função de permitir a infra-estruturação do território a urbanizar e de definir a organização do loteamento. Face ao arquétipo que as Avenidas Novas irão constituir na centralidade desta função de dotação viária para a urbanização duma nova área, o planeamento da expansão nas outras zonas contempladas no plano de melhoramentos e que passam pelos processos de licenciamento no período analisado reflecte uma situação de controlo menos estrito da construção. Os principais eixos viários são delineados, mas simultaneamente não se afasta a possibilidade de loteamento privado.

A dotação duma rede viária como elemento essencial de organização da urbanização não pode ser considerada como um qualquer sinal atávico face à situação existente noutros países europeus. O papel central da rede viária como sistema de organização da edificação tem sido apontado como um aspecto característico de experiências de controlo urbanístico noutros países. Por vezes, é mesmo caracterizado como uma fase arcaica de controlo do processo de urbanização, antes do Estado exercer de forma mais intensa a gestão da expansão urbana e a definição da localização dum conjunto de actividades, regulando os diferentes usos do solo urbano²⁰⁶. O nascimento do urbanismo como disciplina na segunda metade do século XIX está intimamente ligado a esta compreensão do papel que a rede viária pode desempenhar como instrumento de influência sobre as condições de edificação, como é revelado pela obra de Cerdà e pela importância que nela é dada a este tema²⁰⁷. A cidade reticular oitocentista, replicada em múltiplos planos de

²⁰⁶ Para além do exemplo da renovação urbana empreendida por Haussmann em Paris e depois emulada noutras cidades francesas (cf. bibliografia já citada), vejam-se a este propósito A. Sutcliffe, «Introduction» na obra que organizou intitulada *The Rise of Modern Urban Planning, 1800-1914* (Londres, Mansell, 1980) e os artigos nela publicados por D. Calabi («The genesis and special characteristics of town-planning instruments in Italy, 1880-1914», pp. 55-69) e P. J. Smith («Planning as environmental improvement: slum clearance in Victorian Edinburgh», pp. 99-133); D. Calabi, «I servizi tecnici a rete...», ob. cit.; A. Sutcliffe, *Towards the Planned City*.

²⁰⁷ Veja-se, por exemplo, a «Memoria del anteproyecto de reforma interior de Madrid», *Revista de Obras Publicas*, 1863, de que foi publicado um largo extracto em *Storia* (continua na pág. seguinte)

expansão ou de renovação urbana nas zonas centrais, mais não seria do que a total assunção do primado da rede viária na morfologia da cidade.

Uma outra característica se destaca nos traços deixados pelo plano de melhoramentos. Não parece existir um plano unificado sobre as directrizes da urbanização da cidade de Lisboa. A leitura dos despachos nos processos de licenciamento reforça a ideia de que os projectos de renovação ou de expansão urbanas foram tratados de forma parcelar, embora com uma preocupação genérica de melhoria da circulação. A ser assim, seria muito mais uma colectânea de intervenções tendentes à regularização viária em áreas já com uma densa edificação ou de lançamento de vias públicas em zonas com uma pressão urbanizadora recente. A denominação singular de «plano de melhoramentos» mais não seria do que a unificação dum conjunto de intervenções parcelares. Esta hipótese não passa naturalmente disso mesmo, dificilmente testável enquanto não se encontrarem vestígios mais palpáveis do plano de melhoramentos.

O «plano de melhoramentos da capital» originado pelo decreto de 1864 teria quatro consequências visíveis no comportamento das autoridades municipais e dos agentes económicos ligados directa ou indirectamente à construção e promoção imobiliárias.

Em primeiro lugar, enunciava diversas iniciativas de construção, alargamento ou rectificação da rede viária urbana sob domínio público. Para além dos óbvios efeitos na melhoria das condições de trânsito e acessibilidade existentes na capital, estas intervenções constituíam a afirmação dum princípio enunciado no decreto de 1864: o de que qualquer rua constitui domínio público, direito imprescritível (cf. preâmbulo e artigo 1º). Ao Estado caberia a construção e a regulamentação do uso das vias públicas, tal como zelar pela sua manutenção e limpeza. A enunciação deste princípio reflectia uma nova intenção de intervir mais activamente na

(cont. da página anterior)

Urbana, 1993, 65, pp. 25-49; também *Teoría general de la urbanización*, Madrid, 1867, nomeadamente pp. 335-346 (reed. 1968).

regulação do crescimento urbano, até porque estava associada a objectivos mais ambiciosos de regulamentação das normas de construção e de saneamento básico.

A segunda consequência do plano era a existência duma visão sobre o crescimento da cidade (mesmo se resultado de projectos de intervenção parcelares) que podia constituir um conjunto de princípios orientadores para a aprovação ou reprovação dos projectos de edificação e reedificação. Os ganhos na facilidade de apreciação administrativa dos requerimentos e processos de obras apresentados são facilmente compreensíveis, surgindo como um instrumento de racionalização e padronização das decisões, que se constitui como um atributo da administração moderna²⁰⁸. Por outro lado, torna menos casuístico o processo de apreciação dos requerimentos, não implicando justificações laboriosas dos pareceres técnicos e recorrendo a uma cobertura administrativa dificilmente questionável pelos requerentes. A fórmula de indeferimento era seca: «o pedido de edificação (ou reedificação) foi indeferido por implicar com melhoramentos previstos no plano de melhoramentos da cidade».

A existência do plano de melhoramentos tinha ainda uma outra vantagem. Constituíra um mecanismo expedito para as expropriações necessárias aos melhoramentos projectados, embora não coberto por qualquer lei especial de expropriação prevista na lei de 31 de Dezembro de 1864, devido à inexistência de aprovação do plano de melhoramentos de acordo com o estipulado neste diploma legal. Melhoramentos quase sempre de tipo viário, como foi afirmado, e que estavam abrangidos pela legislação de expropriação por utilidade pública vigente. Um exemplo permite clarificar a eficácia deste procedimento. Um pedido de licenciamento para a edificação ou reedificação dum prédio entrava na Câmara. Apreciado pela Repartição Técnica, concluía-se que o lote edificado ou edificável se localizava no leito duma futura rua ou que era

necessário para o alargamento ou regularização dos alinhamentos duma rua já existente, devendo por isso passar para o domínio público quando a Câmara estivesse em condições de encetar as obras previstas. Nestes casos, o despacho da Repartição Técnica propunha à Comissão de Obras e Melhoramentos o indeferimento do pedido e podia sugerir a expropriação por utilidade pública, sob o argumento de que o prédio era necessário para melhoramentos previstos no plano. Mas podia igualmente ficar pelo simples indeferimento do pedido de licenciamento, aguardando uma ocasião mais propícia em termos financeiros ou de organização dos trabalhos da Câmara. A alternativa não era inócua, pois impedia fortes pressões especulativas dos proprietários, espaçando as expropriações no tempo e fazendo do proprietário um interessado numa solução não litigiosa. Em vários casos analisados é o próprio proprietário que solicita ao município a expropriação do prédio ou terreno, que está condenado pelos melhoramentos projectados e que não pode ser objecto de urbanização ou – quando nele já existia um edifício – de obras profundas de alteração²⁰⁹.

Por último, o plano de melhoramentos torna-se num guia precioso para os potenciais investidores imobiliários tomarem as suas decisões. A via utilizada era a de requerimentos feitos à Câmara, com formulações diversas, mas em que o seu traço comum era o de pretenderem ser um meio de conhecer as intenções camarárias face ao desenvolvimento urbanístico de determinada área ou de certo lote de terreno. Em casos mais precisos era requerido que fosse marcado o alinhamento de possíveis prédios a edificar, junto a uma nova rua. O requerimento de Manuel Gonçalves Pereira de Andrade – promotor do Bairro Andrade, responsável por muitos requerimentos à Câmara nos anos 80 e 90 do século passado – pode servir como exemplo. Era dono de um terreno na Calçada do Forno do Tijolo e pretende dividi-lo em talhões por meio de

(cont. da página anterior)

²⁰⁸ É interessante constatar que data de 1874 a primeira tentativa séria de racionalização dos serviços técnicos da Câmara como iremos ver mais adiante.

²⁰⁹ É o caso dos requerimentos de João José Martins em 1889 (requerimento nº 7735) ou de António José Inácio em 1890 (requerimento nº 7923).

ruas e proceder à edificação. Solicita que o município lhe diga «quaes os melhoramentos projectados» para a zona onde pretende edificar. A informação é-lhe fornecida e a partir dela o promotor imobiliário pode apresentar uma proposta futura de urbanização do seu terreno²¹⁰.

O plano de melhoramentos, definido pela lei de 31 de Dezembro de 1864, teve afinal um impacto urbanístico como regulador da expansão urbana e instrumento de intervenção nas áreas já urbanizadas, ao contrário das avaliações a que tem sido sujeito²¹¹. Este reconhecimento não significa que o controlo público se processasse de forma proeminente, nem que fosse sempre idêntico desde o início da década de 80 do século passado, momento em que o plano passou a servir de enquadramento à acção municipal. A mesma conclusão se pode aplicar aos efeitos da legislação municipal em vigor sobre a qualidade das edificações. Existiram limitações sempre invocadas que vão marcar as características da sua aplicação. Uma, diz respeito aos instrumentos de controlo, técnicos e humanos, responsáveis por levar à prática a fiscalização nas suas diferentes fases, seja no momento de licenciamento, seja no acompanhamento das obras, ou finalmente na fiscalização posterior de irregularidades face à legislação em vigor. Outra, refere-se às limitações financeiras, escolho omnipresente ao longo do período estudado. Juntas constituem duas condicionantes fundamentais da intervenção pública sobre o ambiente urbano.

Qualquer destes aspectos será abordado nas próximas secções deste capítulo. Porém, não gostaria de deixar de assinalar a importância das dificuldades financeiras para a fortuna do plano de melhoramentos como meio de regulação da cidade de Lisboa. O final dos anos 80 do século XIX é de extremas dificuldades para as finanças do município lisboeta. Tendo uma base financeira muito débil, como iremos ver adiante,

²¹⁰ *Actas da Comissão Executiva da Camara Municipal de Lisboa*, 1889, p. 261.

²¹¹ Miguel Paes (*ob. cit.*, p. 12) tinha já enunciado em 1884 a importância da lei publicada vinte anos antes. O seu balanço não foi, porém, tido em consideração pela historiografia do urbanismo lisboeta.

os investimentos em infra-estruturas e o aumento de pessoal realizados a partir do final dos anos 70 vão impelir cada vez mais o município para gestões deficitárias, superadas com o recurso ao crédito e com ajudas do governo central. Ao longo da década de 80, a construção da Avenida da Liberdade e a aplicação do programa de melhoramentos agravam ainda mais a situação financeira. Repare-se que o plano de melhoramentos se baseava numa acção que privilegiava a circulação no interior da cidade, sob os moldes esquematizados anteriormente. Para o conseguir, o recurso à expropriação de parcelas de terreno ainda não edificadas e, principalmente, de prédios, era uma tarefa essencial para o alargamento de ruas ou praças, para a regularização de vias em que os alinhamentos não tinham sido cumpridos ou em que a sedimentação histórica da construção tinha criado estrangulamentos, para a continuação de algumas das ruas já existentes ou ainda para a construção de novas vias. A estas despesas juntavam-se naturalmente os gastos com a realização das obras²¹². As dificuldades em concretizá-los começam a ser aflitivas, sendo a discussão de cada orçamento anual elucidativa das contrariedades com que a vereação se deparava para levar a cabo os melhoramentos projectados.

A escassez de meios financeiros não vai apenas influenciar a capacidade do município efectuar a abertura de novas ruas, a regularização de vias tradicionais ou a melhoria das calçadas. Impede uma acção continuada de regulação do crescimento físico da cidade, o que trazia outros problemas adicionais. Se um proprietário desejava fazer uma reedificação, ampliar um prédio ou realizar uma obra de melhoramentos mais vultuosa em edifício próprio, o licenciamento era

²¹² Os três anos que se seguem a 1887 são particularmente reveladores do acréscimo de intensidade na aprovação de obras e melhoramento por parte da vereação, quando se olha para a sucessão de obras e melhoramentos que são aprovados pela Comissão Executiva, depois de parecer da Comissão de Obras Públicas. Um exemplo, retirado de 1888: «A vossa comissão d'obras examinou de novo o projecto nº 144, que se refere à abertura de uma rua que ligue a rua Nova da Palma com a de Silva e Albuquerque conforme o plano geral dos melhoramentos da capital», seguindo-se a aprovação de um projecto no valor de cerca de 50000\$00, dos quais cerca de 94% eram destinados a expropriações (*Actas das Sessões da C. M. L.*, 1888, p.).

indeferido sob o argumento de que o prédio implicava com melhoramentos municipais e a prazo iria ser expropriado. Face à restrição no uso do solo imposta pela Câmara uma reacção comum dos proprietários era pedir desde logo a expropriação. Nalguns casos esse desejo era concretizado. Noutros, o Serviço de Obras aconselhava a vereação a ela própria tomar a iniciativa de realizar a expropriação. Nas ocasiões em que as obras de melhoramentos projectadas não eram de imediato possíveis, o adiamento da expropriação constituía uma alternativa. Contudo, essa expropriação não podia ser adiada indefinidamente, sob pena de acarretar um sentimento de prejuízo por parte do proprietário. O uso do solo para edificação era-lhe negado e, simultaneamente, a administração não o expropriava de molde a compensá-lo financeiramente da impossibilidade de utilizar a sua propriedade. Uma situação deste tipo não poderia ser mantida por longo tempo, sob pena de causar profundo descontentamento por parte dos proprietários. É exactamente isso que acontece, levando a uma resposta em dois tempos. Num primeiro momento, casuisticamente, licenciamentos são concedidos, mesmo em situações que previam a futura expropriação. É o caso de João José Martins que desejava em 1889 ampliar um andar no seu prédio da rua de Santa Ana e fazer outras obras. É-lhe recusada a licença, porque as obras implicavam com melhoramentos no local, que passavam – entre outras coisas – por regularizar e alargar a rua de Santa Ana, traçando novos alinhamentos em alguns prédios. Um deles, e por isso sacrificado, era o de João José Martins. O proprietário não se conforma e por mais duas vezes ao longo de 1889 os seus requerimentos dão entrada no Serviço de Obras. Finalmente, apresenta um pedido de expropriação argumentando que a Câmara Municipal de Lisboa não lhe permitia fazer as obras que ele pretendia. Perante isto a Câmara consente nas obras, prescindindo temporariamente do alinhamento. No ano seguinte – 1890 – dois outros casos interessantes, ambos situados no Campo Mártires da Pátria. Os licenciamentos da construção dos prédios dos requerentes são despachados favoravelmente, mas com a seguinte condição: «a Camara não toma qualquer responsabilidade quanto à construcção da rua,

projectada pella Comissão encarregada do estudo do planno geral dos melhoramentos da capital»²¹³. Nos anos seguintes surgem algumas resoluções que antecipam a solução encontrada para superar a contradição entre a falta de meios financeiros para levar a cabo as obras previstas num prazo curto e as expectativas dos proprietários imobiliários em utilizarem os seus prédios ou em serem ressarcidos da impossibilidade de o fazer. Diz-se, por exemplo, em resposta ao requerimento feito por Carlos Bensabat para a reedificação de um prédio na rua do Salitre, que «não podendo a Camara realizar desde já os melhoramentos que implicam com o predio do requerente, dellibera deferir o pedido»²¹⁴. Invoca-se o mesmo motivo quando se autoriza vários requerentes a construírem prédios nas Terras do Monte (junto à Graça), a quem tinha sido anteriormente recusada licença, por os seus terrenos estarem abrangidos por melhoramentos da cidade²¹⁵.

Finalmente põe-se fim à função desempenhada pelo plano de melhoramentos como instrumento de regulação da construção na cidade de Lisboa. Considerando as reclamações que existiam quanto à demora na aprovação de projectos de edificação e as queixas de proprietários que se sentiam prejudicados pela recusa dos seus projectos de edificação e de reedificação em zonas que estavam abrangidas pelo plano de melhoramentos, a Comissão Executiva da Câmara Municipal de Lisboa aprova em 6 de Abril de 1892 o fim do plano de melhoramentos como instrumento de organização urbanística e de orientação das decisões de licenciamento. A partir desta data, os prédios que estivessem condenados à demolição ou os terrenos que não podiam ser edificados devido aos projectos de ordenamento da cidade compilados no plano de melhoramentos, passavam a poder ser sujeitos a licenciamento desde que

²¹³ Respostas aos requerimentos de Guilhermina Andrade de Bastos e de Julio de Andrade para a construção de um prédio cada um, publicadas em *Actas da Comissão Executiva*, 1890, pág. 38.

²¹⁴ Despacho publicado em *Actas da Comissão Executiva*, 1891, pág. 332.

²¹⁵ Despacho publicado em *Actas da Comissão Executiva*, 1893, pág. 121.

a curto prazo a administração da cidade não estivesse em condições de realizar essas obras²¹⁶.

Durante cerca de dez anos – entre a entrega do trabalho da segunda comissão formada para realizar o plano de melhoramentos e esta decisão de permitir o licenciamento mesmo em condições de contradição com os objectivos traçados no plano –, a edificação na capital contou com um efectivo enquadramento urbanístico da sua actividade. As dificuldades financeiras do município puseram fim a esta experiência inovadora. Ter-se-ia de esperar outros dez anos para que novo plano fosse realizado, mas cujas marcas no território da capital foram ainda menos profundas²¹⁷. Já em pleno Estado Novo, o plano de de Gröer constitui uma outra tentativa de regulação das intervenções no domínio urbano. Foi sobretudo um contributo para a história do urbanismo como disciplina e para a análise da evolução das linhas de desenvolvimento da cidade de Lisboa²¹⁸, e muito menos um instrumento de intervenção urbanística sobre a expansão urbana²¹⁹.

A função do plano de melhoramentos saído da aplicação do decreto de 1864 como elemento organizador e disciplinador do crescimento da cidade não deve, por isso, ser exagerada, devido aos condicionalismos financeiros que acabámos de sugerir e à forte pressão do mercado para que não se impedisse ou protelasse o licenciamento. Porém, torna-se necessário rever os balanços negativos anteriormente feitos, que apontavam para uma influência nula do ordenamento jurídico criado pelo decreto de 31 de Dezembro de 1864. Para além de símbolo do grau de amadurecimento a que tinha chegado a percepção dos problemas que

²¹⁶ *Actas das Sessões da Camara Municipal de Lisboa*, 1892, p. 217.

²¹⁷ Vejam-se as referências feitas atrás a este plano de urbanização entregue em 1903 por um grupo de trabalho em que estava integrado Ressano Garcia, que continuava a ser director do Serviço de Obras da Câmara Municipal de Lisboa.

²¹⁸ Para a realização deste plano foram realizados rigorosos estudos preparatórios que constituem bons elementos de trabalho para a análise do crescimento da cidade de Lisboa. Veja-se *Elementos para o estudo do plano de urbanização da cidade de Lisboa*, Lisboa, C.M.L., 1938.

afectavam a cidade de Lisboa e a enunciação das soluções a promover, esta lei irá reflectir-se num conjunto de regras que vão guiar a acção dos poderes públicos em meio urbano, seguindo três direcções fundamentais, como vimos anteriormente: cumprimento das normas já determinadas na lei de 1864; cobertura legal para a regulamentação camarária estabelecida nas posturas; definição dos princípios que deveria seguir qualquer intervenção na malha urbana e na expansão da cidade.

O enquadramento legislativo definido pelo texto do decreto de 1864 não evoluiu para uma regulação integrada da construção, quer nos aspectos relacionados com o controlo da higiene, salubridade e segurança das habitações, quer – de forma duradoura – no que dizia respeito ao planeamento da expansão da cidade. Os motivos financeiros já adiantados podem explicar esta timidez face às intenções assumidas. Provavelmente, uma outra explicação para este relativo insucesso terá de ser procurada na ausência de choques tão profundos quanto aqueles que podiam ser encontrados noutros contextos urbanos e que têm sido apresentados como argumento para o acréscimo de intervenção pública²²⁰. Quando comparado com outras cidades europeias contemporâneas, o crescimento de Lisboa não apresentava nem ritmos, nem volumes tão intensos²²¹. Mais uma razão para a falta de integração da legislação dispersa existente sobre urbanização e, principalmente, para

(cont. da página anterior)

²¹⁹ V. M. Ferreira, *ob. cit.*, pp. 201 e segs.; F. Gonçalves, «Evolução histórica do direito do urbanismo em Portugal», *ob. cit.* e «A propósito dos Planos de Urbanização...», *ob. cit.*

²²⁰ É em última análise o argumento que está por detrás da explicação apresentada por Anthony Sutcliffe, «The growth of public intervention...», *ob. cit.* Para uma formulação mais clara da importância assumida pela pressão do crescimento urbano no acréscimo de intervenção pública, Donatella Calabi, «I servizi tecnici a rete...», *ob. cit.*, p. 293.

²²¹ Nem tinha sido sujeito a outro tipo de choques (incêndios devastadores, epidemias excepcionalmente mortíferas), que resultassem na adopção de medidas excepcionais ao nível da intervenção pública no processo de urbanização, semelhantes às que tinham sido tomadas durante a reconstrução pombalina. Embora com o necessário efeito retórico para solicitar mais apoio financeiro ao governo, isso não deixa de estar reflectido numa representação da vereação de 12 de Outubro de 1866: «E esses bairros, essas ruas, que ha muito deveriam ter sido substituidas por um plano regular de edificações e viação, em que o ar, a agua e a luz do sol, fossem convenientemente distribuidos, ahi permanecem para testemunho de que em Lisboa, só um incendio pode ser facho de civilização, só um terramoto pôde despertar do lethargo, e impellir para o progresso» (*Arquivo Municipal*, 1866, p. 2862).

ter permanecido acantonada nas posturas municipais até ao início do nosso século.

No final do século passado temos, pois, uma vasta área de intervenção planeada, as Avenidas Novas, cujo enquadramento urbanístico e legislativo irá ser abordado no capítulo seguinte. As zonas de expansão da cidade em torno da futura Avenida Almirante Reis e em Campo de Ourique (ditando a segunda fase de expansão desta última área) irão ser abrangidas por um enquadramento presumivelmente herdado do plano de melhoramentos da capital. Nas áreas mais periféricas, na parte oriental da cidade, por exemplo, ou nas zonas da Graça, Monte e Sapadores, onde intervenções de regularização se tinham feito sentir anteriormente, o resultado das dificuldades financeiras vai ser o de deixar margens de actuação ainda mais livres àqueles promotores imobiliários para quem a ausência de regulação era uma condição mais favorável ao desenvolvimento das suas actividades. O município não se exime em absoluto ao controlo dessa urbanização não planeada. A partir de 1892 várias decisões municipais relembram a obrigatoriedade de qualquer edificação ter acesso directo à via pública, um meio de manter a malha viária controlada pela administração como elemento estruturador da urbanização²²². Excepções estavam previstas nesta deliberação, mas em todos os casos essas ruas particulares deveriam ter a aprovação da Câmara e os seus proprietários teriam de assegurar a entrega de um rendimento anual ao município, equivalente às despesas necessárias para limpar, iluminar e conservar essas ruas, terminando a responsabilização dos proprietários dessas ruas por estas tarefas. Porém, muito embora estas deliberações não tivessem sido revogadas, as pressões existentes para levar a cabo urbanizações privadas, sem um efectivo controlo do município, não podem já ser travadas, como é implicitamente reconhecido em todos os processos de licenciamento deste tipo de urbanizações efectuados nos anos finais do século passado e nas décadas que se

²²² Deliberação da Comissão Municipal de 23 de Maio de 1892 (*Actas da Comissão Municipal*, 1892, p. 155).

sucedem até aos anos 20 do nosso século. Em 1923, o parecer da Comissão de Obras Públicas do município, herdeira da Comissão de Obras e Melhoramentos Municipais dos anos 70 e 80 do século XIX, retratava a dificuldade da administração municipal em controlar os processos privados de urbanização, que tinham levado à proliferação de bairros e ruas particulares. Dizia-se então:

«Esta impassibilidade que vem de longa data tem levado a tolerar a construção de toda a especie de bairros, constituindo amontoados de casas pela ganancia dos seus proprietarios so quererem fazer dinheiro, vendendo por isso todos os terrenos susceptiveis de comportarem um predio, e dando-se desta fórma á nossa capital um aspecto inestetico de ruas estreitas e de grandes declives que chegam ás escadarias, como sucede no bairro Braz Simões, sem jardins nem saídas regulares, sem luz nem ar, e que duma vez para sempre é preciso que termine, traçando a Camara com firmeza e sem se curvar a influencias, venham elas donde vierem, um programa de trabalho que seja fielmente cumprido para prestígio de todos nós e para o prestígio da cidade que deve modernisar-se e acompanhar o progresso das grandes capitais estrangeiras»²²³.

Não seria por falta de meios de controlo destes processos de crescimento da edificação que a intervenção pública não se fazia sentir, como era reconhecido neste mesmo parecer. O decreto de 1864 enunciava que a câmara deveria ser a única responsável pela abertura de qualquer rua no interior da cidade. A reforma administrativa da cidade de Lisboa de 1885²²⁴ reafirmava o mesmo atributo como monopólio da edilidade. Numa data mais próxima do parecer de 1923 que há pouco foi citado, a lei nº. 902 de 30 de Dezembro de 1914 assegurava igualmente ao município um controlo absoluto sobre o processo de urbanização. Mesmo a decisão de permitir a construção de ruas particulares impunha a

²²³ *Actas*, Sessão de 17 de Agosto de 1923, p. 245.

²²⁴ Lei de 18 de Julho de 1885, artigos 163º. e 164º.

sua aprovação prévia pelo serviço de obras e obrigava os promotores imobiliários que tinham obtido o licenciamento a responsabilizar-se pela iluminação, limpeza e conservação dessas ruas²²⁵.

O recuo da administração local relativamente às suas responsabilidades de controlo sobre a infra-estruturação do território e o loteamento mais não faz do que exacerbar o contraste entre duas formas distintas de proceder à expansão do tecido urbano: uma, deixando a urbanização às iniciativas de promotores imobiliários e de construtores; outra, baseada na intervenção pública de proceder à infra-estruturação do território e ao loteamento. Vejamos uma vez mais as palavras do parecer da Comissão de Obras Públicas.

«São erros sobre erros que se tem acumulado e que se notam com evidencia na maioria dos bairros construídos até ha quatro anos, como são: o de Braz Simões, já citado, Bairro Camões, Bairro Andrade, Bairro dos Castelinhos, Bairro da Belgica (ao Rego), Bairro Gadanho, Bairro Ermida, Bairro de Campo de Ourique, etc., etc. Os seus proprietarios tiraram deles o melhor rendimento, sem outra preocupação que não fosse a de fazer muito dinheiro, deixando o mais difficil para acabar e que a Camera terá de realizar como são diferentes saídas de ruas com desaterros dispendiosos, jardins cujos terrenos a Camara terá de comprar se os quizer fazer, como já succedeu em Campo de Ourique, etc.

Como contraste, note-se a obra levada a efeito, num feliz momento, pela Camara Municipal nas avenida e rua das Picôas que constitue o exemplo da modernização de Lisboa, em largas arterias e um grande jardim projectado no Parque Eduardo VII e do qual nos ocupamos ainda ha pouco tempo.»²²⁶

A avaliação expressa pelos relatores do município lisboeta é corroborada pelos processos de licenciamento e de integração das áreas

²²⁵ *Actas da Comissão Municipal da Camara Municipal de Lisboa*, 1892, p. 155.

urbanizadas através da construção de ruas particulares. O Bairro Andrade, referido atrás, é precisamente um exemplo elucidativo das dificuldades de integração no domínio público dos bairros formados por ruas particulares, como foi salientado no capítulo anterior. Outras urbanizações semelhantes tiveram o mesmo sucesso²²⁷, provocando um acréscimo de despesas municipais e impedindo uma expansão urbana mais harmoniosa. É nítida a distinção com o processo de urbanização e loteamento que se estava a processar na parte norte do Marquês de Pombal. No entanto, o controlo sobre o processo de urbanização exigia meios financeiros e autoridade na aplicação da regulamentação urbanística que não estavam à disposição das vereações municipais que se sucederam desde os anos finais do século passado. Os bairros e as ruas particulares são a urbanização possível nas zonas em que o município tinha abdicado dos poderes urbanísticos que tinha à sua disposição.

(cont. da página anterior)

²²⁶ *Actas*, Sessão de 17 de Agosto de 1923, p. 245.

²²⁷ Veja-se a integração do Bairro Linhares (*Actas da Comissão Municipal*, 21 de Fevereiro de 1895, p. 79) ou da Quinta dos Castelinhos (*Actas da Comissão Municipal*, 25 de Junho de 1896, pp. 231-232).

3. A formação de competências técnicas e a fiscalização das construções particulares

Ao longo dos anos 50 e 60 do século XIX muitas propostas e representações ao governo e Câmara dos Deputados, discussões no interior da vereação ou pareceres dos serviços camarários salientaram a necessidade do município ser dotado de meios legais e financeiros para poder enfrentar os problemas de higiene pública, de trânsito ou de pressão dos agentes económicos que viam no crescimento da cidade uma oportunidade de negócio. Simultaneamente pretendia-se uma reforma administrativa da Câmara de Lisboa de molde a que pudesse estar à altura das novas exigências que se lhe colocavam²²⁸.

Nos anos que se seguem à formulação destas exigências de aumento dos meios técnicos e humanos que o município tinha à sua disposição para poder empenhar-se no controlo da edificação particular e no lançamento de obras públicas, nada mudará na organização técnico-administrativa da Câmara. Se mudança se pode afirmar que existiu, teria sido a de restringir a autonomia municipal no controlo da expansão urbana. O decreto de 31 de Dezembro de 1864 colocava a capacidade de licenciamento da Câmara em ligação com o Ministério das Obras Públicas e suscitava a dúvida legítima de que a aprovação de legislação

²²⁸ Este aspecto é focado no relatório do presidente da Câmara Municipal de Lisboa em exercício entre 1858 e 1860: «A grande extensão que a Camara projectava dar ás obras municipaes, se viesse a alcançar dos poderes do Estado os meios que havia solicitado, exigia a regularisação e augmento de pessoal na Repartição technica. Com este fim a Camara fez subir para o Conselho de Districto um novo regulamento em que se continham as mais urgentes e indispensaveis providencias para o bom serviço d'aquella Repartição» («Relatorio do Sr. Julio Maximo d'Oliveira Pimentel por ocasião de dar posse à nova Vereação», *Archivo Municipal*, 1860, p. 15). Em 1863, a proposta de Severo de Carvalho já referida na secção anterior e que tinha lançado a ideia de um plano de melhoramentos da capital, fazia igualmente referência às deficiências dos serviços técnicos da Câmara para poderem cumprir este objectivo (*Archivo Municipal*, 1864, pp. 1862-1863.).

complementar a este decreto (nomeadamente quanto ao licenciamento dos projectos de edificação e reedificação, e controlo do ordenamento urbano) retirasse estas funções da dependência dos serviços municipais.

Não seria a primeira vez, nem a última, em que tal iniciativa iria ser tomada por parte do poder central. Já em 1858 a vereação se vira obrigada a endereçar uma representação à Câmara dos Deputados protestando contra um projecto de lei de iniciativa governamental que atribuía à Administração central a responsabilidade por todas as obras municipais a realizar dentro da cidade, «relativas á abertura, e alinhamento de ruas, á construcção e prospecto d'edificios, e á limpeza geral das ruas, praças, caes, boqueirões, cannos, e despejos publicos, a bem da salubridade da população.»²²⁹ Anos mais tarde, em 1892, no rescaldo da crise financeira da Câmara e da intervenção administrativa do governo central²³⁰, suspendendo o funcionamento normal da vereação, pretendeu-se uma vez mais transferir os atributos da repartição técnica da Câmara para o Ministério das Obras Públicas, aproveitando uma reforma orgânica dos serviços do Ministério das Obras Públicas²³¹.

As dificuldades da cidade no domínio da saúde e higiene públicas suscitavam não apenas a necessidade de reformar as infra-estruturas e impor um controlo mais estrito dos poderes públicos sobre as iniciativas privadas que geravam efeitos externos negativos, mas também originavam uma reflexão sobre quais seriam os instrumentos administrativos mais

²²⁹ Representação da Câmara Municipal de Lisboa de 3 de Fevereiro de 1858, *Annaes do Municipio de Lisboa*, 1858, p. 26.

²³⁰ Também esta intervenção do governo, destituindo em 10 de Março de 1890 a vereação eleita e nomeando uma comissão administrativa, tinha sido realizada com o intuito explícito de limitar a autonomia do município (cf. Preâmbulo do decreto de 10 de Março de 1890, em que se salienta que «a tutela do estado precisa de ser mais efficaz» e se defende uma passagem de competências municipais para o âmbito de serviços da administração central). A posição tomada contra o Ultimatum inglês fora, no entanto, o motor da destituição da vereação municipal.

²³¹ Reforma orgânica do Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria publicada por decreto de 1 de Dezembro de 1892, que integrava no ministério os serviços técnicos dos municípios de Lisboa e do Porto, transferindo para ele as competências de licenciamento da construção, de construção de ruas, ou de controlo sobre o sistema de esgotos. Face a esta usurpação de competências a vereação municipal vai protestar (*continua na pág. seguinte*)

úteis para a reforma da capital. Embora de forma nunca totalmente assumida pelas autoridades centrais, considerava-se que o município seria incapaz de promover a modernização da cidade de Lisboa. O Ministério das Obras Públicas, pelas competências que detinha no domínio dos melhoramentos materiais que então se promoviam no país – construção ferroviária, melhoria da rede de estradas –, estava bem colocado para poder chamar a si estas responsabilidades, esvaziando a Câmara Municipal de qualquer intervenção no ordenamento urbanístico.

Esta tentação da Administração central de chamar a si competências que eram consideradas como atributo municipal não era uma originalidade portuguesa. A capital francesa não teve até 1977 um presidente da Câmara eleito, sendo o lugar de Prefeito do Sena nomeado pelo governo. Para além disto, durante o tempo em que Haussmann serviu como Prefeito do Sena, nem sequer o conselho municipal era sujeito a escrutínio popular, mas cooptado²³². Uma outra capital europeia pode ser apresentado como um exemplo de regime de excepção: Berlim, capital da Prússia e mais tarde do Império Alemão, estava sujeita a um tratamento administrativo diferenciado, sob supervisão directa do ministro do interior, que tinha a responsabilidade sobre uma vasta panóplia de assuntos, entre os quais a elaboração e aplicação dos regulamentos de construção, o licenciamento de obras e o planeamento de ruas²³³.

Anthony Sutcliffe dá uma justificação para esta tentação intervencionista do poder central e para a correlativa menoridade administrativa dos órgãos locais das grandes capitais europeias²³⁴. Quatro

(cont. da página anterior)

veementemente, através da representação de 12 de Dezembro de 1892 (Actas da Comissão Executiva, 1892, pp. 371-374).

²³² Louis Bergeron e Marcel Roncayolo, «Da Haussmann ai giorni nostri», in Louis Bergeron (ed.), *Parigi*, Bari, Laterza, 1989, pp. 218.

²³³ Após 1875 os órgãos municipais da cidade ganham alguma autonomia. No entanto, a tutela da administração central continuava a ser grande. Veja-se Horst Matzerath, «Berlin, 1890-1940», in Anthony Sutcliffe (ed), *Metropolis, 1890-1940*, London, Mansell, 1984, pp. 297-298.

²³⁴ Anthony Sutcliffe, «Environmental Control and Planning in European Capitals...», ob. cit., nomeadamente pp. 74-75.

razões são apresentadas. Em primeiro lugar, existiria um receio face à acção independente das autoridades municipais, muitas vezes compostas por elementos com alinhamentos políticos diferentes e mais radicais do que os governos. Em segundo lugar, receava-se que o predomínio económico já saliente das capitais políticas que são analisadas por Sutcliffe (Londres, Paris ou Berlim), se exacerbasse ainda mais, agravando os desequilíbrios face ao resto do país. Uma terceira consideração salienta que em diversas circunstâncias existiriam projectos de intervenção governamental diferentes dos que animavam as autoridades municipais, razão para as intervenções do governo central. Por último, temia-se uma política de campanário por parte do poder local, falha de visão relativamente aos interesses nacionais e da metrópole.

Em Lisboa algumas destas motivações para a tentação intervencionista do poder central estariam também presentes, sublinhando que o estatuto de capital gerava problemas urbanos próprios, neste caso aqueles que se prendiam com as relações entre administração central e autoridades municipais. São, no entanto, muito mais evidentes as razões que se prendem com três outros aspectos. Em primeiro lugar, por razões de prestígio, a importância monumental e simbólica da capital, sede do governo, justificava um interesse adicional por parte do governo central. Em segundo lugar, a propensão gastadora das vereações era um motivo de preocupação para a administração central, ao mesmo tempo que se temia que uma resolução satisfatória dos desequilíbrios das finanças municipais pudesse resultar em cortes drásticos em receitas do orçamento do Estado, como o imposto de consumo. Por último, existia ainda uma desconfiança face às capacidades técnicas da câmara em levar a cabo os importantes projectos de renovação urbana que se tornavam necessários.

Mesmo antes de qualquer reforço de meios, a Repartição Técnica da Câmara Municipal de Lisboa tinha conseguido alguns trabalhos importantes de intervenção urbanística, na elaboração de projectos quer para a melhoria das condições de tráfego, quer para promover alinhamentos mais cuidados. As primeiras tentativas de sistematização

dessas intervenções e de definição de prioridades, realizadas em 1858 e 1863 e a que foi feita referência na secção anterior, foram também elaboradas pelos serviços técnicos municipais, chefiados pelo engenheiro Pierre Joseph Pézerat²³⁵, e sem qualquer alteração do número de recursos humanos ou de atribuições. A elaboração de uma carta topográfica da cidade de Lisboa, suficientemente actualizada e pormenorizada para permitir os trabalhos de ordenamento urbanístico, projecto defendido pelos técnicos municipais e que encontra eco na vereação do biénio de 1858-1859²³⁶, apenas foi feita parcialmente, mas mesmo assim constituiu um instrumento de trabalho indispensável para os trabalhos que se seguiram. A memória publicada pelo engenheiro Pézerat em 1865 condensava o balanço da percepção dos problemas que afligiam a cidade de Lisboa à entrada da segunda metade do século passado e os projectos de soluções para essas dificuldades²³⁷. As experiências então em curso na capital francesa para lidar com a modernização das infra-estruturas urbanas e com as dificuldades financeiras acarretadas por investimentos tão avultados estão presentes como inspiração deste texto, embora nunca explicitamente assumidas²³⁸.

²³⁵ Pierre Joseph Pézerat serviu 12 anos (1854-1866) como engenheiro da câmara, período em que teve a direcção da Repartição Técnica.

²³⁶ Em 1859 o município decidiu proceder ao levantamento duma planta de Lisboa numa escala de 1 para 200, contratando para isso os serviços de técnicos da Comissão Geodésica do Ministério das Obras Públicas («Relatório do Sr. Julio Maximo d'Oliveira Pimentel por ocasião de dar posse à nova Vereação», *Archivo Municipal*, 1860, p. 30).

²³⁷ Pierre Joseph Pézerat, *Mémoire sur les études d'améliorations et embellissements de Lisbonne*, Lisboa, Imprimerie Franco-Portugaise, 1865. O diagnóstico é conhecido e aponta para deficiências em termos de salubridade pública, circulação e arranjo estético. Um tema que o seu texto levanta e que não tinha sido antes referenciado é o da necessidade de modernizar o porto de Lisboa. Por outro lado, a compreensão das práticas de *filtering* e do modo de funcionamento do mercado imobiliário levam-no a propor princípios de zonamento do território urbano, através da construção de novos bairros dirigidos às classes médias. Esta era uma posição mais fácil de concretizar e mais razoável, do ponto de vista do funcionamento do mercado para o acesso à habitação, do que a construção de bairros operários, que muitas vezes era proposta como solução para as más condições de alojamento entre as camadas mais pobres da população. Veja-se a discussão nas pp. 17-19 da *Mémoire*.

²³⁸ Por várias vezes Pézerat se faz eco do papel essencial que devem caber às companhias privadas para a urbanização, apoiando financeiramente o município a troco de contrapartidas contratuais (cf. Pézerat, *ob. cit.*, pp. 5, 11 e 19).

Em meados da década de 70 a organização técnica do município passa por uma profunda transformação. Em 1874 realizou-se o concurso para o lugar de engenheiro da Câmara, responsável pela Repartição Técnica, lugar entretanto deixado vago por Pézerat. O escolhido foi Ressano Garcia, formado na École des Ponts et Chaussées de Paris em 1869 e que tinha já desempenhado as mesmas funções na Câmara de Belém, para além de ter realizado alguns trabalhos para a Repartição das Obras Públicas do distrito de Lisboa no domínio da construção de estradas²³⁹.

Um dos primeiros projectos apresentados por Ressano Garcia foi a organização administrativa dos serviços que iria dirigir. Ao contrário do que à primeira vista se poderia pensar, esta reorganização dos serviços técnicos da Câmara teve reflexos mais vastos. Influenciou o modo como se passou a processar o licenciamento de obras e determinou a alteração dos processos de decisão sobre todos os projectos urbanísticos, qualquer que fosse a sua natureza. Formalmente o então presidente da Câmara Municipal de Lisboa teria sido o mentor da elaboração do regulamento da Repartição Técnica, mencionando o caso na sessão camarária de 16 de Abril de 1874, dez dias depois da realização do concurso que tinha admitido Ressano Garcia²⁴⁰. No dia 20 de Abril já o projecto de regulamento elaborado pelo recém-admitido engenheiro estava depositado nas mãos dos vereadores para ser discutido em sessão camarária. Este intervalo de duas semanas desde a aprovação da entrada de Ressano Garcia transmite uma imagem de celeridade nada habitual no interior duma instituição colegial como a Câmara, com importantes interesses

²³⁹ A escolha foi realizada na sessão de 6 de Abril de 1874, ratificando o parecer da comissão que tinha sido nomeada para apreciar os curricula dos diversos candidatos (*Archivo Municipal*, 1874, pp. 2034 e 2037-2037). Sobre a biografia de Ressano Garcia (1847-1911) veja-se *Lisboa de Frederico Ressano Garcia, 1874-1909*, Lisboa, FCG, 1989.

²⁴⁰ Sessão de 16 de Abril de 1874, *Archivo Municipal*, 1874, p. 2043.

instalados e que preferia processos de decisão mais demorados e, tendencialmente, consensuais²⁴¹.

Embora o Regulamento seja de tamanho diminuto, algumas das suas disposições tocavam aspectos centrais da actividade da Câmara e iriam causar uma pequena revolução, explicando as ondas de oposição levantadas no interior da vereação. Mais de metade dos seus quinze artigos não diziam respeito propriamente à Repartição Técnica, mas à composição e funções duma neófito Comissão de Obras e Melhoramentos Municipais²⁴². As funções desta última Comissão eram vitais para o ordenamento urbanístico. Composta por cinco vereadores – sendo um deles o presidente da vereação – passaria a funcionar como um grupo restrito entre o conjunto da vereação e os serviços técnicos da Câmara, analisando e dando pareceres sobre qualquer projecto de intervenção urbanística, desde a simples obra particular até trabalhos de renovação ou de expansão urbana²⁴³. Teria igualmente poderes executivos face a qualquer projecto aprovado em plenário da vereação. Entre os seus membros, mas apenas com voto consultivo, sentar-se-ia também o engenheiro Ressano Garcia, como director da Repartição Técnica, que

²⁴¹ Com as informações disponíveis é impossível saber se a iniciativa de apresentação do Regulamento da Repartição Técnica tinha sido apenas de Ressano Garcia ou se ele seria o executor de uma reforma cuja iniciativa pertenceria a elementos da vereação. Se fosse verdadeira a segunda hipótese, então teríamos de considerar o vereador republicano Elias Garcia como o mais provável mentor da reforma, que vai encontrar no dr. José Joaquim Alves, veterano vereador no pelouro das obras, um opositor feroz ao longo dos dois anos seguintes, mesmo após a aprovação do regulamento e a derrota das suas teses. Na sessão da Câmara que vai iniciar a discussão do regulamento (15 de Maio de 1874) este vereador vai referir-se a «ordens particulares» que Ressano Garcia teria recebido, aludindo a que não seria deste a iniciativa de ataque tão profundo às suas prerrogativas como vereador com o pelouro das obras.

²⁴² É sobre estas funções da Comissão de Obras e Melhoramentos Municipais que me vou debruçar. As que diziam respeito à Repartição Técnica relacionavam-se com o lugar eminente de Ressano Garcia como seu director, numa posição superior à que cabia ao arquitecto da Câmara que passava a estar-lhe subordinado, como chefe de uma das duas secções em que se dividia a Repartição. Para além disto, Ressano Garcia tinha poderes de contratação de jornaleiros e poderes disciplinares reforçados. Veja-se o regulamento publicado no *Archivo Municipal*, 1874, pp. 2085-2086.

²⁴³ Os projectos que analisava e que punha em execução não eram apenas urbanísticos, como é visível na própria denominação vaga de «melhoramentos», ou como se pode inferir do articulado do regulamento, que fala genericamente de melhoramentos que poderiam afectar não apenas o pelouro de obras e calçadas, mas qualquer outro
(continua na pág. seguinte)

passaria a despachar directamente com o presidente da Câmara. Assim, não apenas o vereador do pelouro de obras deixaria de ter o controlo sobre este sector sensível da actividade municipal, como também as decisões a tomar sobre obras e melhoramentos seriam analisadas entre um pequeno número de vereadores, que sobre elas chegariam a uma posição antes do assunto passar ao plenário da vereação. Saía reforçado o papel dos serviços técnicos nas decisões tomadas pela Câmara, nomeadamente sobre as que tinham incidências urbanísticas, devido ao facto de terem assento nesta Comissão restrita, entre os representantes políticos, escolhidos pelos eleitores de Lisboa. Para além da influência que as opiniões fundadas em argumentos técnicos poderiam ter na discussão de assuntos relacionados com a abertura de novas ruas, licenciamento de projectos de obras e de urbanização ou com os temas relacionados com as infra-estruturas sanitárias, o director da Repartição Técnica tinha ainda a seu favor a durabilidade da sua presença nesta Comissão. Face a vereadores cujo mandato era renovado de dois em dois anos a manutenção do mesmo director da Repartição Técnica entre 1874 e 1909, coadjuvado por técnicos de carreira, alicerçava este sector como um centro de poder importante nos assuntos municipais relacionados com o ordenamento urbanístico.

A mudança nas relações de poder no interior da Câmara é percebida por quem tinha mais a perder com isso. Ao longo de dois anos, o vereador a quem tinha sido confiado o pelouro das obras trava uma guerra aberta ou surda com a maioria da vereação e com Ressano Garcia²⁴⁴. As suas acusações tocam precisamente os pontos críticos da

(cont. da página anterior)

pelouro, cujo vereador responsável teria então assento na comissão de obras e melhoramentos municipais com pleno direito de voto.

²⁴⁴ Trata-se do já referido José Joaquim Alves, que desde o início do anúncio da abertura do processo de contratação do novo engenheiro se tinha manifestado contra. O médico José Joaquim Alves, que tinha sido responsável pelo pelouro das obras nos dois biénios anteriores a 1874, e que começara a ser designado por director da Repartição Técnica, num momento em que após a morte do engenheiro Pézerat não existiu qualquer engenheiro designado como director da repartição, sentia-se ultrapassado pela entrada de Ressano Garcia e pela formação da Comissão de Obras e Melhoramentos Municipais. Veja-se a discussão sobre o regulamento da Comissão Técnica ao longo de

(continua na pág. seguinte)

mudança traduzida na criação da Comissão de Obras e Melhoramentos Municipais e da Repartição Técnica: o director da Repartição Técnica estava a usurpar-lhe funções, a ele que era um representante eleito pela população de Lisboa; a Comissão de Obras e Melhoramentos Municipais tinha funções executivas e de triagem das decisões, que retiravam competências à vereação; o engenheiro da Câmara tinha uma influência desmesurada sobre a Comissão²⁴⁵.

A Comissão de Obras e Melhoramentos Municipais não vai resistir à reforma administrativa do concelho de Lisboa efectuada em 1885²⁴⁶. As suas funções não desapareceram, porém, com o fim da comissão. A Comissão Executiva, criada pela nova organização administrativa com o

(cont. da página anterior)

várias sessões da Câmara (*Arquivo Municipal*, 1874, pp. 2058-2060, 2073-2077, 2079-2082 e 2085-2086) e em várias outras situações (*Arquivo Municipal*, 1874, pp. 2202-2205, 2210-2223, 2225-2234; 1876, pp. 670-2, pp. 767-782) em que os mesmos argumentos são utilizados. Logo no momento da apresentação do regulamento, José Joaquim Alves manifesta-se contra a metodologia que levou à sua elaboração, dizendo que devia caber a ele a apresentação dum projecto, como vereador responsável pelo pelouro de obras. O presidente da Câmara sustenta que designou o recém-chegado engenheiro porque o projecto era sobre «tecnologia» (*sic*), ao que Alves responde que o projecto não é só sobre «tecnologia, tem mais alguma coisa, e é que pretende coarctar a livre acção dos vereadores», adiantando que ele, dr. Alves, «deseja que o serviço da camara não se concentre unicamente no sr. presidente e no sr. engenheiro» (sessão de 20 de Abril de 1874, *Arquivo Municipal*, 1874, p. 2046). A primeira intervenção de fundo do vereador José Joaquim Alves na discussão do regulamento não podia ser mais elucidativa dos pontos em que fundamentava a sua oposição: «intrrometer o engenheiro na parte administrativa, como se fôra vereador», «que a auctoridade do engenheiro ficaria sendo superior á do vereador», «subtrair a gerencia da repartição technica, confiada desde *muitos annos ao vereador das obras*, para a entregar ao *presidente da camara*» (*Arquivo Municipal*, 1874, pp. 2074-2076, *itálicos conforme a fonte*).

²⁴⁵ O último choque entre o vereador José Joaquim Alves e Ressano Garcia dá-se em 26 de Junho de 1876 e é elucidativo do papel desempenhado pela Comissão de Obras e Melhoramentos Municipais e dentro desta pelo engenheiro da Câmara. A marcação do alinhamento de um prédio pela Repartição Técnica é contestada pelo proprietário, a quem o vereador Alves dá razão numa reunião plenária da vereação. O vereador Elias Garcia, apoiante de Ressano Garcia em todos os embates, propõe que o assunto transite para a Comissão de Melhoramentos Municipais. Riposta Alves que os vereadores que fazem parte da Comissão estão todos presentes e por isso se podia decidir já. Na Comissão, continua Alves, «a voz do sr. engenheiro da camara se fará écho nos senhores vereadores que a constituem, e o trabalho vindo já preparado a camara só tem a votar o parecer, que affiança ha de ser conforme os desejos de s. ex.ª» — [o engenheiro] (sessão de 26 de Junho de 1876, *Arquivo Municipal*, 1876, p. 671). De facto, a Comissão de Obras e Melhoramentos debruçava-se sobre pareceres ou propostas elaborados pela Repartição Técnica. Discutia-os e elaborava um parecer que era apresentado no plenário da vereação, raramente existindo discussão sobre esse parecer e sendo por isso quase sempre aprovado de imediato. É provável que a voz de Ressano Garcia, como engenheiro e presidente da Repartição Técnica, tivesse uma influência decisiva nos restantes membros da Comissão.

intuito de desempenhar as tarefas de administração corrente do município, passa a incorporar as funções que antes tinham cabido à Comissão de Obras e Melhoramentos, coadjuvada por uma comissão de características corporativas, a nova Comissão de Obras Públicas²⁴⁷. A partir da intervenção governamental que destituiu a vereação²⁴⁸ e abriu caminho a uma outra reforma administrativa do município de Lisboa, em 1891²⁴⁹, a Comissão Executiva transforma-se em Comissão Municipal com funções idênticas, mantendo-se a Comissão de Obras Públicas²⁵⁰. As funções da Comissão de Obras e Melhoramentos Municipais passam, assim, a ser desempenhadas pelo núcleo executivo da Câmara Municipal, com o apoio de um órgão consultivo com reduzido impacto na definição ou na aplicação das medidas urbanísticas.

Mais duradoura vai ser a concentração de capacidade técnica de ordenamento urbanístico na Repartição Técnica ou no Serviço de Obras

(cont. da página anterior)

²⁴⁶ Decreto de 18 de Julho de 1885.

²⁴⁷ Esta Comissão era formada por três elementos, um eleito pela Junta Consultiva de Obras Públicas e Minas, outro pela Academia Real de Belas Artes e o terceiro pela Associação dos Engenheiros Portugueses. Estes três membros da Comissão de Obras Públicas elegiam um presidente, que passava a ser também vereador da Câmara Municipal, mas não escolhido de forma directa pelo eleitorado. Quatro outras comissões consultivas, criadas pela reforma administrativa da cidade de Lisboa de 1885, tinham um processo de eleição semelhante: a Comissão de Instrução Pública, a Comissão de Saúde e Higiene Pública, a Comissão de Beneficência Pública e a Comissão da Fazenda Municipal. Apenas esta última se podia considerar que tinha algumas raízes no Conselho Municipal da anterior organização administrativa, formado pelos cinquenta maiores contribuintes das contribuições predial e industrial, que apreciavam orçamentos e empréstimos promovidos pela Câmara. A partir de 1885 passam a eleger o Conselho da Fazenda e o Conselho de Beneficência Pública.

²⁴⁸ A vereação municipal foi demitida pelo governo por decreto de 10 de Março de 1890, invocando-se uma cadeia de motivos que iam desde a necessidade de rever – num sentido de restrição da autonomia municipal – o código administrativo de 1885 até à intenção – mais imediata – de pôr cobro ao que eram considerados actos de indisciplina e de rebeldia da vereação. O aumento das despesas municipais, com a inevitável necessidade de apoio financeiro por parte do governo central devido às carências de receitas cobradas pelo município, é porventura a razão fundamental que explica esta intervenção governamental da gestão municipal. Por outro lado, o que são considerados actos de indisciplina face à hipótese de demissão da vereação constituem igualmente motivos imediatos para a demissão, como textualmente é afirmado no longo – quando comparado com o articulado legal – preâmbulo do decreto de demissão.

²⁴⁹ Decreto de 26 de Setembro de 1891.

²⁵⁰ Foi a única das cinco comissões que se manteve, embora o seu presidente deixasse de ser vereador. A sua presença, mesmo como órgão consultivo não deixa, no entanto, muitos traços na apreciação dos licenciamentos de obras.

que lhe sucede. A permanência de Ressano Garcia como director ao longo de cerca de 30 anos dota os serviços técnicos camarários de uma linha de continuidade que é fundamental para compreender a actuação municipal nas áreas da cidade em que conseguiu deixar uma marca no tecido urbano. O Serviço de Obras vai ser a nova designação da Repartição Técnica, quando são reorganizados os serviços da Câmara depois da reforma administrativa de 1885. No entanto, as suas características mantêm-se idênticas ao longo de todo o período analisado, em que a permanência de Ressano Garcia como Director deste serviço vai ser marcante²⁵¹.

Três exemplos apenas. O primeiro diz respeito à construção da Avenida dos Anjos (mais tarde Dona Amélia e que chegará aos nossos dias sob o nome de Almirante Reis) e das áreas limítrofes. Zona em que a pressão para a construção rápida de alojamentos de qualidade sofrível era mais intensa, em que a topografia do terreno era mais acidentada do que nas avenidas que se vão abrir para Norte da Avenida da Liberdade e em que os núcleos dispersos, mas já urbanizados, eram também mais numerosos do que nesta última área²⁵², a intervenção municipal foi marcada não raras vezes por soluções de compromisso com as urbanizações privadas, principalmente na margem oriental da Avenida. No entanto, conseguiu manter uma relação de continuidade ao longo do tempo, principalmente a partir do limite norte da freguesia dos Anjos.

As Avenidas Novas vão ser o caso mais exemplar de continuidade da intervenção dos serviços técnicos municipais. Este aspecto irá ser abordado nos capítulos seguintes. Convém aqui salientar que se vai manter um ordenamento da expansão urbana ao longo das várias décadas que dura a sua construção, baseado no controlo da infra-

²⁵¹ Entre 1875 e 1909, Ressano Garcia será o engenheiro da Câmara, responsável pela chefia quer da Repartição Técnica, quer mais tarde do Serviço de Obras, com excepção dos dois momentos em que ocupou as funções de Ministro da Marinha e do Ultramar e de Ministro da Fazenda.

estruturação viária, que criou uma malha rígida de loteamento. Esse controlo conservou-se em conjunturas difíceis, como foram a do início dos primeiros trabalhos de construção, ainda no final do século XIX, e, mais tarde, o período do primeiro conflito mundial e os anos que se sucedem.

Por último, através da participação de Ressano Garcia na segunda comissão que vai elaborar o plano de melhoramentos da capital, os serviços técnicos camarários destacam-se na realização do instrumento de ordenamento urbanístico que teve um impacto visível na evolução da cidade no final do século XIX, como foi visto na secção anterior. A importância assumida pelos serviços técnicos do município pode ser igualmente avaliada pela metodologia seguida na elaboração do Plano Geral de Melhoramentos da Capital, que sucederia ao plano que tinha resultado do decreto de 1864. Ao contrário deste, em que a direcção dos estudos tinha sido confiada ao Ministério das Obras Públicas, o decreto-lei de 2 de Setembro de 1901 encarregava a Câmara Municipal de elaborar o Plano Geral de Melhoramentos da Capital, sendo a tarefa confiada internamente ao Serviço de Obras sob a direcção de Ressano Garcia²⁵³. No final de 1903 estavam feitos os primeiros trabalhos, dizendo respeito ao planeamento da expansão da parte norte da cidade, sendo apresentados em reunião camarária de 21 de Janeiro de 1904. A responsabilidade exclusiva deste novo projecto de ordenamento do crescimento urbano atribuída aos serviços técnicos da Câmara significava que aí estariam as capacidades e competências para elaborar tal documento. A rapidez com que os primeiros resultados são apresentados, contrastando com o período de tempo que antes tinha mediado entre 1864

(cont. da página anterior)

²⁵² Raquel Henriques da Silva fez referência aos aspectos relacionados com a topografia e a mais densa ocupação do território em «Os últimos anos da Monarquia», in I. Moita (coord.), *O livro de Lisboa*, Lisboa, Horizonte, 1994, pp. 418-419.

²⁵³ Mais uma vez se constata a lentidão com que se passa das disposições normativas para a concretização de projectos fundamentais para o ordenamento da expansão urbana. A reforma administrativa da cidade de Lisboa de 1891 (lei de 26 de Setembro) impõe pelo seu artigo 56º a realização de um plano da cidade que regulasse a expansão e melhoramentos futuros. A reforma administrativa de 1895 volta a legislar no mesmo sentido. No entanto, apenas o referido decreto de 1901 iria impulsionar a realização do Plano Geral de Melhoramentos da Capital, que surgiu dois anos mais tarde.

e 1880, testemunha também no sentido de evidenciar as capacidades técnicas que tinham sido congregadas no Serviço de Obras da Câmara.

A contratação de Ressano Garcia como director da Repartição Técnica vai dotar o serviço de uma organização mais consentânea com as exigentes funções a que era solicitado, como foi referido atrás. Mas mesmo noutros aspectos se nota a acção das novas orientações. Em 1876 é dele a proposta para a constituição de uma biblioteca técnica que apoie a Repartição Técnica²⁵⁴. Em 1887 desenhos e alçados de prédios são colocados na Repartição Técnica à disposição dos empresários que os desejassem utilizar nos seus projectos de edificação²⁵⁵.

O reforço do papel dos serviços técnicos da Câmara nas decisões municipais pode considerar-se como o resultado duma evolução esperada face à complexidade dos problemas com que se debatia a gestão duma grande cidade como Lisboa. A introdução das modernas infra-estruturas de transportes e no domínio do abastecimento de água e dos esgotos exigiu que as decisões quotidianas e estratégicas tivessem uma cada vez maior presença dos serviços técnicos camarários. A complexidade dos novos serviços urbanos, combinada com o facto de a sua construção e planeamento não poder já ser encarada numa perspectiva atomística – ao contrário do anterior processo de abastecimento domiciliário da água ou das antigas soluções para os resíduos domésticos²⁵⁶ –, vai traduzir-se numa crescente importância dos serviços técnicos municipais²⁵⁷. Por eles passavam as actividades de planeamento da rede viária ou dos esgotos,

²⁵⁴ Sessão de 28 de Abril de 1876, *Archivo Municipal*, 1876, p. 228.

²⁵⁵ *Actas das Sessões da Comissão Executiva*, 1887, p. 165.

²⁵⁶ Realce-se que no início do último quartel do século XIX não existia uma cartografia da rede de esgotos. No livro de Bernardino António Gomes já citado (*O esgôto, a limpeza e o abastecimento das águas em Lisboa*) tenta-se apresentar a localização dos canos gerais existentes, com base nas indicações prestadas pelo velho Pezerat (então já afastada do serviço e doente) e por um operário da Câmara, Manuel Ribeiro, que conhecia a rede de esgotos por razões exteriores ao seu ofício: tinha por hábito vasculhar os canos de esgoto para recolher moedas, algum talher de prata ou anel que, perdidos, tivessem ali ido parar (pp. 18-19).

²⁵⁷ Sobre a importância das novas infra-estruturas urbanas na adopção de práticas modernas de planeamento da expansão da cidade veja-se o que foi referido na primeira secção deste capítulo.

numa colaboração mais ou menos íntima com os serviços do Ministério das Obras Públicas, mas que parece sugerir a existência de uma autonomia cada vez maior dos serviços técnicos municipais a partir do final do século passado e, porventura, um predomínio na definição dos aspectos infra-estruturais da cidade²⁵⁸. Era também por eles que se assegurava a participação do município na fiscalização e controlo das actividades das companhias concessionárias de serviços públicos²⁵⁹, cujas condições de operação afectavam o processo de regulação do crescimento urbano. Não será, por isso, de estranhar o peso que a Repartição Técnica vai assumir na actividade municipal, nem a sua importância na introdução de novos padrões de racionalidade técnico-administrativa²⁶⁰.

Um outro resultado visível foi o aumento dos seus quadros ao longo da década de 80 do século passado, para finalmente se fixarem de forma duradoura com a reforma dos quadros de pessoal do município em 1891. A criação da Repartição Técnica em 1874 tinha originado a nomeação de um número diminuto de lugares do quadro. Para além do chefe de repartição, que deveria ser um engenheiro, o pessoal técnico de enquadramento compreendia um arquitecto como chefe da 1ª. Secção. Um outro lugar de chefe de secção, mas sem qualquer formação técnica, estava destinado ao responsável pela parte administrativa, tendo dois

²⁵⁸ O papel desempenhado pela Repartição Técnica na definição do moderno plano de esgotos da capital (1880-1884) e na elaboração do plano da cidade em 1904, cuja responsabilidade foi unicamente assumida pelos serviços técnicos camarários, ao contrário do que tinha acontecido com o cumprimento da lei de 31 de Dezembro de 1864, parecem dar razão a esta interpretação.

²⁵⁹ Ressano Garcia (e no seu impedimento o outro engenheiro da Câmara, António Maria Avelar) são os representantes da Câmara em todas as companhias concessionárias da cidade de Lisboa, a partir de 1891, como eram a Companhia das Águas, Gaz de Lisboa, Carris de Ferro de Lisboa, Nova Companhia dos Ascensores Mecânicos de Lisboa ou Companhia de Viação Urbana a Vapor.

²⁶⁰ O peso dos engenheiros na Repartição Técnica camarária é também um aspecto a salientar na assunção de novos padrões de funcionamento da administração municipal e também de uma nova postura face à expansão da cidade, ligada às novas infra-estruturas urbanas. Para além dos textos de Tarr, Peterson ou Konvitz já citados, veja-se Cecil O. Smith Jr., «The Longest Run: Public Engineers and Planning in France», *American Historical Review*, 1991, pp. 657-692 e Patrick Petitjean, «Scientific Development, Engineering Schools and the Building of a Modern State», *History and Technology*, 1995, 2-3, pp. 191-223.

escriturários sob a sua direcção. O quadro completava-se com mais três mestres, dois gerais e um de calçadas²⁶¹. No entanto, esta era uma imagem que pecaria por defeito, já que dois anos depois, em 1878, uma relação do número de funcionários apresenta 45 nomes ao serviço da Repartição Técnica, não considerando os jornaleiros²⁶². A reforma administrativa do município de Lisboa em 1885 repercutiu-se no aumento dos quadros. Os oito lugares do quadro da primitiva repartição técnica são substituídos por 140 postos, discriminados no orçamento de 1886 e que foram agrupados em várias categorias que se comparam com a situação existente em 1874 e 1878 no Quadro 22.

Quadro 22: Quadro da Repartição Técnica em 1876 e em 1886

Cargos	1876	1878	1886
Engenheiros	1	1	3
Arquitecto	1	0	1
Condutores de obras	0	1	8
Mestres e encarregados	3	2	6
Chefes de secção	1	1	5
Aparelhadores de carpinteiros ou pedreiros	0	7	3
Capatazes	0	2	7
Desenhadores	0	6	10
Escriturários	2	5	20
Fiscais	0	0	22
Jardineiros	0	0	17
Medidores	0	0	3
Rondistas da iluminação	0	0	8

²⁶¹ O quadro de lugares do topo da repartição técnica foi publicado conjuntamente com o respectivo regulamento em *Archivo Municipal*, 1875, pp. 2085-2086. O quadro completo consta dos orçamentos que se publicam após esta data, com as remunerações anuais que correspondiam a cada categoria. Para além dos lugares do quadro, outros trabalhadores podiam desempenhar funções temporárias nas obras promovidas pela repartição técnica, mas como jornaleiros, sendo contratados e dispensados directamente pelo chefe de repartição (cf. artº. 13º. 1).

²⁶² «Relação do pessoal da repartição technica, referida ao mez de junho de 1878», *Archivo Municipal*, 1878, pp. 458-461.

Apontadores	0	11	5
Porteiros e guardas	0	4	9
Outras categorias	0	5	13
Total	8	45	140

Fonte: Orçamentos de 1876 e de 1886

Surpreende, para além do número, a complexidade das funções que estão integradas na estrutura administrativa da Repartição Técnica. Responsáveis e pessoal técnico ligado à construção de ruas e manutenção das calçadas, à construção de passeios e jardinagem, ao controlo da edificação privada, à realização da planta da cidade, ao controlo do abastecimento de águas e da iluminação, faziam parte do novo quadro técnico da câmara, originando o acréscimo de funcionários, mas também a maior riqueza funcional. A entrada de algumas categorias no quadro da repartição técnica dão conta dessa complexidade funcional, como sejam os desenhadores ou os fiscais das construções particulares, os condutores de obras ou os fiscais das vias férreas, os encarregados e aparelhadores ou os fiscais da iluminação. A estrutura organizativa do quadro da Repartição Técnica demonstra os vectores que estiveram por detrás desta complexificação funcional. A repartição está organizada em 7 secções. Uma, a «secção central», contém os serviços administrativos e de contabilidade, mas tem uma importante secção de desenho. Três outras secções remetem para funções tradicionais dos serviços técnicos: as «edificações» (responsável pelo controlo da construção privada), a «viação» (que cuidava dos arruamentos, sua construção e conservação), os «passeios» (onde se situavam os serviços responsáveis pelos jardins públicos). As outras secções apontam para novas componentes de responsabilidade municipal: a «planta da cidade», que reunia um núcleo de técnicos responsável pelo levantamento topográfico da capital; as «águas», secção que tinha a seu cargo o controlo do abastecimento de água aos chafarizes públicos, a limpeza das ruas da cidade e os esgotos; a «iluminação», em que se congregavam as responsabilidades pela

iluminação pública. Mais uma vez, o desenvolvimento e complexificação das infra-estruturas urbanas – mesmo quando não são geridas directamente pelo município, como no caso do abastecimento de água ou do fornecimento de gás –, o facto da administração pública ser o maior cliente desses novos serviços, a sua utilização pública em domínios fundamentais para a vida quotidiana da cidade, como a limpeza, o fornecimento de água nos chafarizes e fontes públicas, ou a ordem pública, vão exigir um envolvimento crescente da câmara na regulação dos novos serviços. No caso de Lisboa isso passava por um duplo controlo. Em primeiro lugar, sobre a capacidade dos concessionários fornecerem os serviços que tinham uma repercussão pública directa – iluminação pública, fornecimento público de água, utilização da água na limpeza de ruas e esgotos. A câmara não apenas era o maior cliente dos concessionários destes serviços, como a sua utilização tinha uma incidência directa sobre o ambiente e a qualidade de vida urbana, razão para a preocupação com a excelência do serviço prestado. Em segundo lugar, como eco das queixas dos munícipes, nomeadamente no que se relacionava com o abastecimento de água e, em menor grau, com os transportes públicos. Embora a concessão não fosse municipal, mas da administração central, através do Ministério das Obras Públicas, o impacto da qualidade dos serviços prestados no decurso das actividades citadinas era de tal forma pronunciado que a edilidade não podia ficar indiferente.

Limitações importantes existiam a que os serviços técnicos municipais desempenhassem um activo controlo da edificação em Lisboa. A situação financeira da Câmara era um inibição poderosa, tendo em conta que no final do século passado os gastos do Serviço de Obras eram responsáveis por cerca de um terço da totalidade da despesa camarária, com uma tendência a esta proporção aumentar em períodos mais expansionistas²⁶³. As obras de abertura de ruas, de construção e reparação de calçadas e de passeios, ou as despesas de expropriação eram responsabilidade deste serviço da Câmara, explicando o seu peso

tão elevado nas despesas municipais. Numa situação em que as disponibilidades financeiras eram escassas, a sua capacidade de controlo da urbanização e de resposta às expectativas e pressões dos agentes privados para construir era igualmente diminuta, como foi constatado no abandono em 1892 da utilização do plano de melhoramentos como enquadramento das decisões de licenciamento. No entanto, as limitações que importa aqui focar são de outro tipo. Têm a sua origem na orgânica interna da Repartição Técnica ou do Serviço de Obras, e nos meios que do ponto de vista técnico-administrativo dispunha para controlar a edificação.

Em primeiro lugar, os meios de controlo eram escassos devido à forma como estavam instruídos os processos de licenciamento. Estes processos constavam do alçado da fachada principal, da planta de localização topográfica do projecto de obra e, por vezes, de uma planta dos diferentes pisos, mas até 1885 esta última peça não era sequer obrigatória²⁶⁴. Se o controlo da relação entre altura do prédio e largura da rua era possível de ser realizado à luz da regulamentação estabelecida no decreto de 31 de Dezembro de 1864, com as alterações do decreto de 5 de Julho de 1867, já os aspectos relacionados com a segurança e salubridade da construção não podiam ser apreciados através das peças que obrigatoriamente constavam do processo de licenciamento²⁶⁵. Quando era também entregue uma planta com as divisões da casa, alguma vigilância era possível estabelecer sobre as condições de habitabilidade, nomeadamente sobre o usufruto de luz natural por parte de todas as

(cont. da página anterior)

²⁶³ *Actas das Sessões da Comissão Administrativa*, 1891, pp. 86-7.

²⁶⁴ Sobre o licenciamento de prédios antes das reformas do final do século XIX, iniciadas com a reforma administrativa de 1885, vejam-se as Portarias de 18 de Agosto de 1835 e de 6 de Junho de 1838, e as deliberações da Câmara de 15 de Setembro de 1836, 28 de Maio de 1838 e 2 de Outubro de 1845.

²⁶⁵ Esta necessidade foi sentida bem cedo, mas a sua concretização foi adiada. A propósito da prevenção dos incêndios propunha-se que a câmara solicitasse a elaboração de «[...] uma lei que faculte a intervenção da auctoridade, não só na aprovação dos prospectos das edificações e reconstrucções, como actualmente se pratica mas também que estas sejam instruídas das precisas plantas e discripções ...» («Relatório sobre o serviço de incêndios», *Archivo Municipal*, 1863, p. 1671).

divisões²⁶⁶. Porém, pouco mais era possível prevenir relativamente ao cumprimento de normas básicas de salubridade e de segurança dos edifícios.

A multiplicação de instâncias de controlo sobre os projectos de edificação parece ter sido a primeira resposta da administração para que as regulamentações municipais sobre construção fossem cumpridas. A partir de 1885, para além da análise de cada projecto de edificação ou reedificação por parte do Serviço de Obras da Câmara, a Comissão de Obras Públicas deveria verificar cada projecto e dar o seu parecer sobre aspectos estéticos e técnicos²⁶⁷. Para além disto, o conselho de saúde e higiene de cada bairro da cidade encarregar-se-ia de aprovar todos os licenciamentos de construções particulares, após estudo realizado pelo subdelegado de saúde da área, que atenderia às condições de salubridade da edificação²⁶⁸. O decreto de 24 de Outubro de 1901 (artº 16º) vai introduzir uma nova instância de controlo, exterior aos serviços da câmara e substituindo a actuação dos conselhos de saúde de cada bairro. A partir desta data o Conselho dos Melhoramentos Sanitários, funcionando no âmbito do Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria, vai ter as funções de controlar as prescrições sanitárias e de salubridade²⁶⁹. A partir de 1905 os Bombeiros Municipais são também

²⁶⁶ Esta, aliás, era a razão que Pézarat adiantava para propor a necessidade de legislação específica sobre o licenciamento de obras que obrigasse à apresentação das plantas e de cortes verticais do edifício a construir ou reconstruir, juntamente com o prospecto (alçado da fachada principal). Cf. Pierre Joseph Pézarat, *ob. cit.*, p. 12. Apenas o regulamento sobre a salubridade das edificações urbanas (1903) vai estabelecer a obrigatoriedade de apresentação destes elementos, bem como de uma memória descritiva da edificação. No entanto, esta última peça instrutória do processo de licenciamento pouco mais era, na maioria das vezes, do que uma cópia dos termos genéricos que estavam definidos no regulamento.

²⁶⁷ Reforma administrativa do concelho de Lisboa, no decreto de 18 de Julho de 1885, já citado, artº 33º, 3º.

²⁶⁸ *Idem*, artº 62º. Estes procedimentos de controlo mantêm-se mesmo após a nova reforma administrativa, em 1891.

²⁶⁹ O Regulamento de Salubridade das Edificações Urbanas (decreto de 14 de Fevereiro de 1903) vai reiterar esta instância de controlo (artº 56).

ouvidos em cada processo de licenciamento, introduzindo uma outra instância de controlo²⁷⁰.

A necessidade de proceder a vistorias que vigiassem o cumprimento dos projectos de edificação licenciados e as normas de construção vigentes é igualmente sentida pelos serviços camarários. No final da década de 80 do século passado foi aprovado por unanimidade um projecto de postura que tinha subido à vereação municipal vindo do Serviço de Obras da câmara, em que se considerava que «é absolutamente indispensável que esta camara possa, pelos seus agentes, exercer uma fiscalização eficaz sobre as construcções e reparações de edificios particulares» e «que o unico meio de exercer essa fiscalização é a comparação dos projectos aprovados [...] e da obra realizada»²⁷¹. Face aos obstáculos colocados por proprietários e empreiteiros, esta postura de 1889 estipulava que as licenças de construção passadas pela Câmara deveriam estar à disposição dos fiscais, sob pena de multa, e que sanções pecuniárias seriam também aplicadas a quem impedisse a entrada dos fiscais camarários. Em 1903, o Regulamento de Salubridade das Edificações Urbanas vai impor a obrigatoriedade de uma vistoria à habitabilidade das novas edificações e reedificações antes de estas poderem alojar novos residentes, dando origem à passagem de uma licença de habitação (ou de habitabilidade), que comprovava que o projecto licenciado tinha sido seguido e que as disposições sobre a segurança e a salubridade não tinham sido violadas²⁷².

As posturas municipais sobre esgotos, canalização de águas pluviais ou a obrigatoriedade de ligação à rede de abastecimento domiciliário de água de todos os novos prédios a partir de 30 de Outubro

²⁷⁰ Não conheço a postura municipal ou lei que estipula este controlo, no entanto ele surge a partir desta data nos processos de obras que consultei relativos aos prédios construídos nas Avenidas Novas e mantém-se até 1921, momento em que deixa de figurar nos pareceres prévios ao licenciamento.

²⁷¹ Sessão de 8 de Maio de 1889, Actas das Sessões da Câmara Municipal de Lisboa, 1889, p. 70.

²⁷² Idem, artº. 57º e 58º. Estas licenças de habitações serviram como fonte para a análise dos promotores da construção de novos prédios entre 1920 e 1930.

de 1880²⁷³, estabeleciam normas de construção, nalguns casos com alguma minúcia e que eram alvo de especial preocupação por parte dos serviços municipais nos avisos que emanavam, como era o caso da canalização de esgotos ter de ser realizada utilizando grés impermeável com as juntas ligadas através de cimento de Portland. Tratava-se, porém, de normas que primavam pela sua dispersão e que eram de difícil controlo por parte das autoridades municipais. A necessidade de proceder à codificação integrada das normas de construção foi por diversas vezes salientada pelos serviços técnicos do município. Já se fizeram notar na secção anterior as referências que surgem a este aspecto nos relatórios de presidentes do município. Também é visível no livro que o engenheiro da Câmara, antecessor de Ressano Garcia, publica em 1865, onde reconhece a necessidade de ser elaborado um código de construção, que dê particular atenção aos problemas de salubridade urbana²⁷⁴. Quando em 1889 a Repartição Técnica apresenta o projecto de postura sobre a construção dos canos parciais de esgoto por parte dos particulares – que prenuncia o que haveria de vigorar até aos anos 30 do nosso século²⁷⁵ –, salienta-se a falta de um regulamento que facilitasse a fiscalização das

²⁷³ A obrigatoriedade do estabelecimento da canalização da água em todos os novos prédios tinha sido estabelecida pelo contrato de 27 de Abril de 1867 entre a Companhia das Águas e o governo para passar a vigorar a partir do quarto ano da concessão do abastecimento de água à Companhia. No entanto, a oposição da vereação municipal vai inviabilizar o cumprimento desta cláusula do contrato, pois considerava-se que os proprietários não deviam ser obrigados por lei a tornarem-se clientes da companhia. Veja-se nomeadamente a tomada de posição do presidente do município na sessão de 4 de Novembro de 1872, e a discussão do projecto de regulamento que previa a canalização obrigatória ao longo do ano de 1873 (*Arquivo Municipal*, 1873, pp. 1538-1540, 1543-1545, 1580-1582, 1719, 1727-1729). O município protestou junto do governo contra esta medida (*Arquivo Municipal*, 1873, pp. 1750-1752), apoiado igualmente por um documento contrário às pretensões da Companhia das Águas subscrito por deputados, em que também se manifestavam contra esta cláusula do contrato. Sete anos depois era, finalmente, aprovada. Sobre os aspectos relacionados com a posição da Companhia das Águas relativamente a esta situação veja-se Luís Leite Pinto, *História do abastecimento de água à cidade de Lisboa*, Lisboa, INCM-EPAL, 1989.

²⁷⁴ P. J. Pezerat, *ob. cit.*, p. 18.

²⁷⁵ Trata-se do processo de aprovação das normas de construção dos esgotos domésticos que se inicia com este regulamento de 1889 e que estará concluído com a aprovação da postura de 6 de Novembro de 1893. O Regulamento de Salubridade das Edificações Urbanas de 1903 não tem inovações substanciais face a esta postura da Câmara.

construções particulares, reunindo todas as disposições relativas à «hygiene, estabilidade e [...] architectura»²⁷⁶.

Tudo isto reflecte as dificuldades do controlo municipal nas etapas que antecediavam o licenciamento, devido ao carácter pouco desenvolvido como eram apresentados os projectos de edificação e à falta de uma clara e integrada regulamentação da construção. A intervenção camarária só poderia então incidir depois de iniciados ou mesmo terminados os trabalhos de edificação. É isso que explica o maior número de acções de controlo sobre casos de insalubridade habitacional por parte das vistorias ou coimas municipais, do que a recusa ou alteração de projectos de obras, como foi visto na secção anterior. No entanto, mesmo este instrumento de controlo, depois de iniciada a edificação, tinha limites, que se podem entrever na proporção das coimas ou embargos que resultavam de infracções às posturas municipais relacionadas com a construção, relativamente a todo o tipo de multas. Nos anos de 1869-1870 o peso relativo daquelas é apenas de 4%. Em 1879-1880 aumenta um pouco mais, atingindo os 5,5%, para entre 1889-1890 se situar em 8%. Níveis diminutos, face ao peso que tinha o registo de infracções comerciais (sempre com uma importância relativa superior a 50%), ocupação indevida de ruas (oscilando entre os 14 e os 20%) e mesmo as sanções relacionadas com o trânsito (que se situavam entre os 10 e os 13%)²⁷⁷. Para além disto, contravenções graves às posturas municipais detectadas num prédio já construído não podiam levar à sua demolição, situação que agravava ainda mais as possibilidades de eficácia do controlo da construção residencial²⁷⁸.

O segundo grupo de limitações à eficácia da fiscalização derivava dos agentes responsáveis por levar a cabo este controlo. Existia não apenas uma pluralidade de agentes que podiam intervir na fiscalização,

²⁷⁶ Sessão de 13 de Julho de 1889, *Archivo Municipal*, 1889, p. 107.

²⁷⁷ Coimas registadas nas Actas da vereação dos anos citados.

²⁷⁸ A Repartição Técnica fazia menção a esta situação como um dos aspectos que deveriam ser modificados (*Archivo Municipal*, 1885, 15 de Janeiro, p. 35).

como também uma evidente falta de ligação entre quem exercia essa inspecção e quem se encarregava do licenciamento. Até que o quadro da Repartição Técnica passasse a dispor de fiscais que assumissem o exclusivo do controlo (e isso apenas se processou a partir de 1878), a fiscalização era realizada pelas forças de polícia dependentes do governador civil e pelos zeladores das posturas municipais. De forma directa, e através de uma estrutura hierarquizada, a Repartição Técnica não intervinha até então no processo de fiscalização. Lentamente, e mais uma vez devido à complexidade dos novos equipamentos instalados na cidade, que exigiam uma fiscalização com um elevado grau de tecnicidade sobre o modo como os agentes privados aplicavam a regulamentação existente, a polícia começa a coexistir com técnicos da Repartição Técnica da Câmara como agentes de fiscalização. O exemplo do controlo das condições sanitárias e de habitabilidade das habitações através das vistorias aos esgotos é um exemplo marcante desta situação²⁷⁹. Note-se que era precisamente numa das redes de serviços urbanos mais cruciais – cuja incorporação de normas de construção de esgotos por parte dos construtores podia gerar graves problemas de funcionamento não apenas da ligação desta ou daquela casa ao sistema de esgotos, mas de toda a rede em que se integrava –, que se processou o primeiro sinal de presença mais activa dos técnicos camarários na fiscalização e de subalternização do anterior aparelho de controlo. A presença dos agentes dependentes do Governo Civil seria sobretudo uma forma de reforçar a autoridade da intervenção camarária. Do Governo Civil dependia também o controlo sobre os «estabelecimentos insalubres», compreendendo o licenciamento e a fiscalização de actividades económicas que podiam representar um risco para a saúde ou para a segurança públicas, o que

²⁷⁹ Em 1870 saiu um regulamento sobre a fiscalização das ligações dos esgotos domésticos à rede geral de esgotos que definia que a fiscalização da sua impermeabilidade e boa construção das manilhas e sifões devia ser realizada por um empregado técnico da câmara acompanhado por um polícia civil (Sessão de 22 de Agosto de 1870, *Archivo Municipal*, 1870, pp. 718-719).

originava menor eficácia na regulação da cidade por parte da administração pública²⁸⁰.

Finalmente, mesmo após o exclusivo de fiscalização que passou a caber aos fiscais da Repartição Técnica, também se encontravam escolhos à existência de uma relação límpida entre o controlo exercido pela administração pública e a iniciativa privada. Até 1892 não estava vedada a possibilidade de qualquer funcionário do Serviço de Obras – mesmo um dos seus fiscais – poder intervir como arquitecto, desenhador, construtor ou empreiteiro de uma obra particular, com os inevitáveis conflitos de interesses que poderiam advir da dupla qualidade de funcionário e empreendedor, e com a igualmente forçosa suspeição sobre favorecimentos na aprovação de projectos ou na sua fiscalização. Em 12 de Maio de 1892, a Direcção Geral do Serviço de Obras proibiu pela primeira vez o exercício dessas actividades, tal como interditou qualquer dos seus funcionários de «prestar esclarecimentos sobre a marcha dos processos e pareceres emitidos pela repartição, fornecer, sem auctorisação expressa do director do serviço, copias de informações, plantas ou quaesquer desenhos por favor particular»²⁸¹. No entanto, no caso dos fiscais, a interdição do exercício de actividades na construção civil apenas se referia à área da cidade directamente sob o seu controlo, embora tivessem a obrigatoriedade de declarar qualquer trabalho que efectuassem noutras zonas.

Em síntese, o ganho de relevância dos serviços técnicos da Câmara enquadrava-se numa evolução ditada pela complexidade simultaneamente dos problemas urbanos com que as cidades se defrontavam e das novas tecnologias que representariam uma superação dessas dificuldades. A modernização do enquadramento técnico do

²⁸⁰ Em 1872 um incêndio ocorrido numa fábrica da recém construída zona do Aterro pôs em risco várias casas contíguas. Elias Garcia salienta em sessão camarária que o município pouco pode fazer na prevenção destes riscos, pois o licenciamento depende do Governo Civil (*Archivo Municipal*, 1872, pp. 1484-1486).

²⁸¹ Sessão de 12 de Maio de 1892, *Actas das Reuniões da Comissão Municipal*, 1892, p. 147

processo de urbanização defrontava-se porém com dificuldades: debilidade dos meios financeiros à disposição do município e escassos meios de fiscalização do processo de urbanização. Isto fazia com que a aplicação fosse de avanços e recuos, à mercê das circunstâncias e conjunturas mais ou menos negligentes.

Capítulo IV

As finanças municipais: a fórmula fontista dos «melhoramentos materiais» em meio urbano

Uma nova forma de encarar a regulação da cidade exigia vultuosos investimentos. Constituíam, por isso, um dos principais reptos com que se defrontavam os poderes públicos oitocentistas. A enunciação deste desafio pode ser feita da seguinte forma: como compatibilizar os desejos e promessas de um ambiente urbano mais equilibrado com os investimentos necessários para o realizar. Mesmo em países ricos como a Inglaterra, o investimento em infra-estruturas urbanas tendente a melhorar as condições sanitárias, de habitação e, mais genericamente, a qualidade de vida nas cidades ficou aquém do que seria desejável, de acordo com a tese enunciada por Jeffrey Williamson¹. Assim, olhar para a evolução das finanças municipais é um meio de apreender a amplitude da transformação nos objectivos da administração municipal. O acréscimo das despesas na iluminação pública ou na abertura de novas ruas, no saneamento urbano ou na criação de novos jardins e alamedas, e na oferta de serviços públicos antes inexistentes ou com reduzida expressão (como matadouros e talhos municipais, por exemplo) dá uma expressão quantitativa à realização dos fins a que a acção municipal se propunha. Simultaneamente é também um modo de avaliar os constrangimentos que

¹ Jeffrey G. Williamson, *Coping with city growth during the British industrial revolution*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1990; também «Coping with city growth», R. Floud e D. McCloskey (eds.), *The economic history of Britain since 1700*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1994, vol. I, pp. 332-356.

as limitações financeiras colocavam a novas formas de regulação da cidade.

Não se trata de uma tarefa fácil. As finanças públicas municipais é um outro tema em que a documentação camarária prima pela sua opacidade². Utilizando os orçamentos municipais publicados nas actas camarárias e alguns dos que foram sendo encontrados de forma esparsa³, bem como as discussões sobre problemas financeiros existentes no seio da vereação, é possível ter uma visão de conjunto sobre este tópico, embora limitada à elucidação dos seguintes aspectos: qual o impacto das novas exigências de melhoria do ambiente urbano no aumento das despesas públicas; de que forma este impacto criou problemas financeiros ao município de Lisboa; que soluções foram sendo tentadas para as precárias finanças municipais. O período abordado inicia-se em 1860, momento em que simultaneamente começam a surgir com regularidade os dados quantitativos sobre finanças nas actas camarárias e em que as exigências tendentes a uma maior intervenção pública no ambiente urbano principiam a ganhar uma expressão mais ampla, como vimos na secção

² Não apenas não existe em arquivo, inventariada e organizada, qualquer série dos orçamentos municipais – que pelo menos a partir dos anos 70 do século passado eram impressos numa pequena brochura –, como toda a documentação primária sobre as finanças municipais deste período não está inventariada, estando repartida pelo Arquivo do Alto da Eira e pelo Arquivo do Arco do Cego em condições de acesso impossível para o investigador.

³ Para além dos orçamentos publicados no *Arquivo Municipal* e nas *Actas das Sessões da Câmara Municipal de Lisboa*, foram utilizados orçamentos anuais editados em pequenas brochuras e que foram sendo encontrados na Biblioteca Nacional ou na Biblioteca do Grupo de Estudos Olissiponenses. Um relatório elaborado em 1887 sobre o estado financeiro da câmara – após tentativa gorada de aumentar as taxas das licenças municipais, devido à oposição da Associação Comercial de Lisboa – apresenta dados referentes aos anos de 1880 a 1885 (*Relatório ácerca do estado financeiro desta Camara organizado em virtude da portaria do Governo de 31 de Janeiro de 1887*, Lisboa, Imprensa Democratica, 1887). Embora com várias lacunas construiu-se uma série de contas municipais entre 1857 e 1913. Para a análise estatística da evolução das finanças criaram-se grupos de cinco anos contíguos correspondentes aos cinco primeiros anos de cada década: 1860-1864, 1870-1874 e assim sucessivamente até às vésperas da primeira guerra mundial. Os anos em falta foram procurados na documentação não organizada do Arquivo do Alto da Eira da C.M.L., tendo contado com a prestimosa ajuda do dr. Vasco Brito, director deste arquivo. No final formaram-se grupos de cinco anos contíguos para 1860-1864, 1870-1874, 1880-1884, 1889-1894, 1899-1904 e 1909-1913. Faltaram os anos de 1892, 1900 e 1914 para a constituição de grupos quinquenais iniciando-se sempre no ano terminado em 0, o que se traduziu na escolha de três outros anos (1889, 1899 e 1909) para os substituir.

anterior. A data final corresponde aos anos imediatamente anteriores à I Guerra Mundial, considerando-se que os cinquenta e poucos anos que medeiam até então são reveladores dos principais aspectos que se pretendem salientar. O último quinquénio corresponde ao final do período de investimentos municipais no projecto de urbanização planeada que será analisado a partir do próximo capítulo. Aí se conclui que em meados da segunda década do presente século tinha terminado o grande esforço de investimento municipal na expropriação de terrenos, na construção de arruamentos e de infra-estruturas de drenagem. O que faltava terminar do projecto de urbanização iniciado em 1887, para além de ser pouco extenso, seria efectuado já após os anos 30. Tinha terminado o ciclo de investimentos no domínio urbanístico iniciado na segunda metade do século XIX e abria-se uma nova fase, associada à passagem de Duarte Pacheco pela presidência da câmara de Lisboa e pelo Ministério das Obras Públicas⁴.

O trajecto pelas finanças municipais iniciar-se-à pela abordagem da evolução das despesas, procurando reconhecer como se repercutiam em termos financeiros os objectivos de modernização de sucessivas vereações municipais. A análise da estrutura das receitas municipais corresponde à segunda secção deste capítulo. Aí se conclui, entre outros aspectos, pela impossibilidade de equilíbrio financeiro, face ao aumento das despesas a partir dos anos 70 do século passado, introduzindo-se a partir da terceira secção o processo de crescimento da dívida municipal, como meio de financiamento do défice das contas municipais. Este aumento do endividamento do município, sem transformação das suas fontes de receitas, tornou-se numa ameaça séria à capacidade da câmara poder desempenhar um papel activo na modernização da cidade. As tentativas de modificar este estrangulamento da iniciativa camarária pelo crescimento da dívida e pela incapacidade de diminuir o défice orçamental

⁴ V. Matias Ferreira, *A cidade de Lisboa: da capital do império a centro da metrópole*, Lisboa, Publ. D. Quixote, 1987, pp. 129 e segs.

são observadas na quarta secção. As dificuldades subsistem. Não apenas a base financeira do município se vai transformar numa séria limitação à capacidade da administração regular a expansão da cidade, como vai influenciar duradouramente a constituição de um modo dualista de intervenção urbanística.

1. As despesas municipais

A análise da evolução das despesas municipais destaca uma dupla conclusão (Quadro 23)⁵. Em primeiro lugar, sobressai o crescimento vigoroso do conjunto da despesa entre 1870-1874 e 1880-1884. O movimento ascendente continua nas décadas seguintes, mas é incontornável o marco definido pela passagem dos anos 70 para os anos 80 do século passado na explosão das despesas municipais. É nítida a desaceleração do ritmo de crescimento da despesa municipal, expressa em valores *per capita*, sofrida na década seguinte (anos 90), mercê quer da incorporação de algumas dezenas de milhares de habitantes no município de Lisboa como resultado da mudança dos limites municipais, quer dos embaraços financeiros que afligiram o Estado português no início dos anos 90 e que, no caso das finanças municipais, se tinham já tornado salientes na década anterior, como adiante se verá. Mesmo assim, em termos reais as despesas da câmara aumentam 82%, quando se comparam as médias anuais das despesas de 1889-1894 com as de 1880-1884⁶. Esta taxa de variação está muito aquém dos cerca de 300% registados entre 1870-1874 e 1880-1884, mas é superior aos meros 22% que se registaram de acréscimo entre 1889-1894 e 1899-1904, e ainda mais aos 10% de crescimento das despesas municipais nas primeiras vereações republicanas, imbuídas – também a nível local – de um ideal de

⁵ No Quadro 23 apresenta-se o cálculo da distribuição *per capita* das despesas municipais em médias anuais dos diferentes períodos de cinco anos, classificadas segundo as várias rubricas e sujeitas a um processo de deflação dos valores monetários, utilizando o Índice de preços publicado por Maria Eugénia Mata e Nuno Valério, *História económica de Portugal*, Lisboa, Presença, 1994, quadro B, pp. 252-255. Para o cálculo da distribuição *per capita* utilizou-se o número de habitantes existentes no concelho nos diferentes momentos censitários. Interpolou-se o número de habitantes para os anos entre a realização de cada censo de acordo com a aplicação da taxa de crescimento inter-censitária. No anexo 4 podem encontrar-se os valores originais a partir dos quais foram calculados os valores apresentados no Quadro 23.

equilíbrio financeiro, que se consubstanciava em restrições orçamentais, motivo de orgulho e de propaganda face às administrações monárquicas, acusadas de falta de disciplina financeira.

Quadro 23: Despesas per capita (em mil réis, preços de 1914)

Tipo	1860-1864	1870-1874	1880-1884	1889-1894	1900-1904	1909-1913
Administração	0,215	0,204	0,265	0,577	0,617	0,597
Assistência	0,010	0,009	0,074	0,224	0,249	0,114
Infra-estruturas	1,046	1,277	4,255	4,049	4,174	4,062
Instrução	0,004	0,008	0,244	0,408	0,008	0,005
Dívida municipal	0,287	0,232	0,907	1,634	2,377	2,006
Outras despesas	0,031	0,039	0,361	0,414	0,094	0,153
Total	1,594	1,768	6,106	7,307	7,519	6,937

Fonte: Orçamentos municipais (cf. Anexo 4); para o índice de preços utilizado cf. nota 5.

O segundo ponto que surge destacado na análise do Quadro 23 diz respeito ao acréscimo evidenciado pelas despesas com infra-estruturas⁷. A tendência para o aumento das despesas municipais no domínio da prestação de serviços e das infra-estruturas, em termos reais e *per capita*, é visível desde o início do período analisado. No primeiro quinquénio analisado os recursos municipais gastos em infra-estruturas e serviços pouco ultrapassavam os mil réis por habitante, mais exactamente 1\$046. Entre 1860-1864 e 1870-1874 as despesas nesta rubrica, por habitante, cresceram cerca de 20%, atingindo então os 1\$277. Porém, foram os anos 80 do século passado que assistiram ao acréscimo mais elevado dos gastos em infra-estruturas, fazendo passar a capitação destas despesas

(cont. da página anterior)

⁶ Cf. o anexo 4.

⁷ Foram classificadas nesta rubrica despesas com o abastecimento de água (por conta do município nos primeiros anos, antes da formação da companhia concessionária em 1859 ou no período de interregno do contrato, entre 1864 e 1867, e que se mantém embora de forma muito residual nos restantes anos), os cemitérios, a iluminação, o combate aos incêndios, os lavadouros, o matadouro e os talhos municipais, a limpeza e esgotos, os mercados, as obras e calçadas.

de 1\$277 para 4\$255. Subiram as despesas com a iluminação ou o combate aos incêndios, com o saneamento básico ou com os mercados, mas foi a maior incidência dos custos com obras e calçadas que melhor pode explicar o aumento dos gastos em infra-estruturas e serviços. Neste sector, as despesas do município passaram de cerca de 70 contos de réis por ano entre 1870 e 1874 para cerca de 380 contos entre 1880 e 1884, em valores monetários de 1914. Não poderia ficar evidenciada de forma mais nítida a crescente intervenção municipal na estrutura física da cidade, construindo novas vias públicas, remodelando e calcetando outras já existentes, melhorando os espaços verdes, intervindo enfim no processo de crescimento da cidade de Lisboa. Para além desta explicação para o aumento das despesas com esta rubrica, uma outra razão é evidenciada. O acréscimo de intervenção pública não se fazia apenas sentir no aumento das despesas com domínios já tocados pela iniciativa municipal, mas caracterizava-se igualmente pela criação de novos campos de actividade. O início do funcionamento dos talhos municipais em 1872⁸, responsáveis por uma despesa média de cerca de 320 contos por ano entre 1880 e 1884 (mais uma vez depois de operada a sua conversão para preços de 1914), vai também contribuir fortemente para o acréscimo das despesas municipais na rubrica das infra-estruturas e serviços camarários, aspecto tanto mais assinalável quando se trata de um dos raros exemplos de intervenção municipal no fornecimento de bens em concorrência com operadores privados, num panorama marcado pela ausência de tentativas sérias de municipalização de serviços no domínio do fornecimento de água, energia ou transportes⁹.

⁸ Foram criados por carta de lei de 14 de Abril de 1871, mas só em 1877 têm uma rubrica própria no orçamento municipal, estando até então integrados nas verbas relativas ao matadouro.

⁹ O tema dos talhos municipais é porventura aquele que suscita uma maior discussão no interior da vereação sobre os limites da intervenção municipal. Face a um ambiente intelectual e político que privilegia declaradamente o afastamento público de qualquer sector que pudesse ser alvo do interesse da iniciativa privada, o abastecimento de carne foge a esta regra, sendo a presença de estabelecimentos municipais de venda de carne justificada como um meio de regular o mercado e de estabelecer preços indicativos que impedissem a carestia daquele bem. Importantes discussões são travadas sobre este
(continua na pág. seguinte)

Esta segunda conclusão permite desde logo uma apreciação sobre o modo como a percepção da gravidade dos problemas de ambiente urbano que se faziam sentir em Lisboa – evidenciada na segunda secção do capítulo anterior – se reflectiu numa efectiva acção tendente à sua superação mercê dum empenhamento municipal. A evolução das despesas municipais destaca que o reconhecimento da gravidade da situação no âmbito do saneamento ou do ordenamento urbanístico, do combate aos incêndios ou da oferta de melhores equipamentos públicos no domínio da distribuição alimentar (matadouro, mercados), apenas foi seguido por um forte acréscimo das despesas em infra-estruturas vinte anos após as persistentes denúncias sobre a gravidade da situação e mesmo depois do compromisso declarado do governo de que se iria empenhar na resolução dos problemas, apoiando financeiramente o município.

Adicionalmente, é interessante constatar que o acréscimo dos gastos públicos nesta rubrica se efectua num primeiro momento sem um aumento das despesas administrativas por habitante e em termos reais, despesas estas que se mantêm praticamente estacionárias nos três primeiros períodos¹⁰. Apenas a partir de 1890 se nota um aumento sensível das despesas com a administração, como resultado da reforma

(cont. da página anterior)

tema, quer devido à pressão dos operadores privados que não apreciam a concorrência dos talhos municipais, quer igualmente devido ao défice apresentado pelos talhos municipais e que leva a propostas apresentadas por vários vereadores, e em momentos distintos, para que esta actividade seja abandonada. Logo um ano depois da sua criação é proposta a sua extinção pelo presidente da câmara, Barão de Mendonça, no momento da discussão do orçamento para 1873, com o argumento de que era elevado o seu custo para o município. O vereador Elias Garcia faz então a defesa da importância social e económica dos talhos municipais, conseguindo a sua manutenção (sessão de 26 de Março de 1872, *Archivo Municipal*, pp. 1248 e segs.). Um exemplo tardio da discussão sobre a legitimidade e a racionalidade económica da câmara continuar a vender carne pode ser encontrado na sessão de 1 de Julho de 1897 (*Actas das Sessões da Câmara Municipal de Lisboa*, 1897, pp. 240 e seguintes)

¹⁰ Tal não significa que na rubrica «Administração» estejam incluídas todas as despesas com pessoal. Os funcionários permanentes da administração camarária estavam englobados nesta rubrica, mas despesas com trabalhadores eventuais para a abertura de vias ou outros trabalhos extraordinários eram contratados em regime de tarefa ou à jorna e como tal estavam incluídas nas despesas com «infra-estruturas».

dos quadros de pessoal, cuja discussão se iniciou em 1886, mas que apenas em 1887 foi efectivada.

Os anos que se seguem à década de 80 do século passado vêem esmorecer este crescimento da despesa real e *per capita* no domínio das infra-estruturas e serviços, devido às razões já citadas acima (crise financeira e alargamento da área administrada pelo concelho). A redução do crescimento é particularmente sensível no caso das «obras e calçadas» entre 1880-1884 e 1889-1894, que diminuiu 5% em termos reais, e que quando expresso por habitante passou de 1\$864 para 1\$171, numa evolução mais intensa para a baixa do que aquela que se processava no conjunto das despesas da rubrica das infra-estruturas (veja-se o Quadro 23), e ao arrepio do comportamento das restantes áreas em que estas se subdividiam (iluminação, limpeza e esgotos, talhos, etc.), que em maior ou menor grau aumentaram significativamente¹¹. Mas mesmo no caso das despesas com projectos urbanísticos e com a rede viária municipal é reveladora a diferença existente entre os anos de 1889 e 1890, relativamente aos outros três anos que fazem parte do mesmo quinquénio analisado (1891, 1893 e 1894). Em 1889 e 1890 as despesas com obras e calçadas atingiram mais de metade do total dos cinco anos¹², sendo responsáveis por a queda desta rubrica não ter sido superior aos 5% registados¹³. A evolução anual das despesas com obras e calçadas mostra o impacto da crise financeira municipal e a crise mais global das finanças públicas portuguesas no início dos anos 90 do século passado. Em 1890 as despesas com obras e calçadas cifravam-se em 555 contos, semelhante aos melhores anos do quinquénio 1880-1884; em 1891 os

¹¹ Estes aumentos foram particularmente significativos em todas as rubricas em que se podem subdividir as despesas em infra-estruturas, sempre com acréscimos da despesa superiores a 50%, em termos reais. Apenas os gastos com obras e calçadas tiveram uma evolução negativa.

¹² Exactamente 56% das despesas com obras e calçadas que ocorreram ao longo dos cinco anos.

gastos desta rubrica tinham caído quase 50%, não atingindo os 300 contos, situação que pioraria em 1893 (273 contos) e 1894 (260 contos), tudo a preços de 1914. Num momento de extremas dificuldades do tesouro municipal e não podendo contar com o auxílio do orçamento do Estado, a redução das despesas com projectos urbanísticos e rede viária era a solução encontrada para comprimir as despesas.

O início do presente século marca um novo impulso nos gastos com infra-estruturas e serviços municipais, que por habitante e em termos reais ultrapassam mesmo ligeiramente o nível atingido nos anos 80 do século XIX. Mais importante do que esta constatação, que se pode apreciar observando o apuramento dos dados relativos às despesas municipais apresentados no Quadro 23, é a consideração de qual o contributo das diferentes rubricas integradas nas «infra-estruturas» para o crescimento do grupo. A evolução é diametralmente oposta ao que se tinha observado entre 1889-1894. Enquanto que nesta data as despesas com obras e calçadas tinham registado uma evolução negativa, no início do século não apenas espelham um acréscimo de 70% (passam de uma média anual de 365 para 612 contos de réis, mais uma vez a preços constantes), mas conseguem-no num período em que todas as outras rubricas agrupadas debaixo do rótulo de infra-estruturas e serviços municipais têm uma evolução negativa, exceptuando o sector dos talhos camarários.

Entre 1899-1904 e 1909-1913 os gastos com infra-estruturas e serviços municipais sofrem uma estagnação, evidenciando mesmo uma ligeira quebra. O investimento em projectos urbanísticos e na rede viária fica praticamente ao mesmo nível do início do presente século, existindo apenas um aumento de 12%.

(cont. da página anterior)

¹³ Se a média dos anos 1891, 1893 e 1894 fosse a do conjunto do quinquénio, o decréscimo das despesas com obras e calçadas quando comparadas com o que tinha ocorrido nos anos 1880-1884 não teria sido de 5% mas sim de 30%.

Outros grupos de despesas apresentados no Quadro 23 assinalam também o aumento da amplitude das iniciativas municipais nos anos 70 do século passado¹⁴: na assistência (subsidiando a sopa dos pobres e entregando montantes pecuniários a pessoas e famílias necessitadas) e na instrução (lançamento da rede de escolas municipais elementares, sobretudo durante a passagem de Elias Garcia pelo pelouro da instrução), até que as responsabilidades municipais no domínio da instrução primária são transferidas para o governo central, a partir da reforma administrativa do município de Lisboa de 1891. Partindo de níveis extremamente baixos no início do período analisado, quando eram áreas praticamente sem expressão nos orçamentos municipais, o seu peso aumenta a partir de 1880-1884, com particular destaque para a instrução pública¹⁵.

Na pegada deste acréscimo das despesas municipais, particularmente sensível na década de 80 do século passado, relativamente a qualquer um dos seus componentes, uma outra rubrica das despesas municipais vê aumentar as verbas que lhe estão associadas. Trata-se dos encargos com os juros e amortização da dívida municipal, a que se junta a dívida corrente da Câmara de Lisboa. Destacando agora apenas os encargos financeiros da dívida municipal que tinham de ser satisfeitos em cada ano, a evolução é reveladora, como pode ser detectado pelos elementos apresentados no Quadro 24. Nos dois primeiros períodos cada habitante de Lisboa pagava uma quantia

¹⁴ Este acréscimo da despesa municipal noutras áreas é visível a partir

¹⁵ A reforma administrativa do concelho de Lisboa de 1885 dava particular atenção às funções sociais do município no domínio da instrução e da assistência, estabelecendo formas institucionais de participação dos cidadãos da cidade nestes dois domínios da administração municipal, através da criação de uma comissão da instrução pública, composta por sete indivíduos, eleitos pelos professores do município e por todos os indivíduos habilitados com um curso superior, e de uma comissão de beneficência pública, composta por sete indivíduos eleitos pelos 160 maiores contribuintes das contribuições predial e industrial. A arquitectura das atribuições e modo de funcionamento da comissão de beneficência era bastante complexa, o que demonstra a importância que o tema tinha, mas também a ineficácia das soluções administrativas encontradas (relativamente às atribuições da comissão de beneficência pública veja-se o título VI do decreto de 18 de Julho de 1885, que estabelece a estrutura administrativa do município de Lisboa).

inferior a 75 réis anuais pelos juros dos velhos padrões da dívida perpétua da edilidade ou da dívida flutuante municipal. No espaço de dez anos que decorreu até 1880 os encargos anuais da dívida multiplicaram-se por mais de seis vezes, atingindo 466 réis por habitante. Finalmente, quando se atinge a década de 90, as despesas por habitante que são canalizadas para o pagamento dos juros e da amortização da dívida municipal aumentam para 1\$650 e sobem ainda para 1\$891 entre 1899 e 1904. Nestes dois últimos períodos as anuidades da dívida atingiam cerca de 1/4 dos recursos financeiros ordinários da câmara, uma percentagem que ficando bem aquém dos cerca de 40%-50% representados pelo serviço da dívida pública para os mesmos anos, não deixavam de constituir um peso excessivo face ao depauperado tesouro municipal, tendo em conta que não representavam todo o passivo da câmara¹⁶.

Quadro 24: Juros e amortização da dívida municipal, valores médios por ano, absolutos e per capita (em mil réis, a preços de 1914) e percentagem do total da despesa municipal

Períodos	Encargos com dívida	Per capita	% das receitas ordinárias
1860-1864	12030,119	0,073	4,9
1870-1874	13084,617	0,074	4,6
1880-1884	95713,797	0,466	11,4
1889-1894	481362,932	1,543	22,0
1899-1904	698444,500	1,891	25,6
1909-1913	575238,310	1,306	18,8

Fonte: Orçamentos municipais (cf. Anexo 4)

O acréscimo dos encargos com a dívida municipal e a demora no aumento das despesas camarárias destinadas às infra-estruturas e serviços evidenciam quão difícil era a transformação do ambiente urbano

¹⁶ Para o peso da dívida pública nas finanças portuguesas veja-se Maria Eugénia Mata, *As finanças públicas portuguesas da Regeneração à primeira guerra mundial*, Lisboa, Banco de Portugal, 1993.

em Lisboa. De facto, sempre que os melhoramentos na rede de esgotos da capital ou na malha de circulação urbana eram apresentados como necessidade premente da capital e prioridade de uma vereação, se assinalava a necessidade de dotar a câmara de importantes meios financeiros, de molde a poder realizar as transformações projectadas. A partir dos anos 50, as discussões, representações e propostas sobre este tema são demasiado abundantes, pelo que se torna impraticável indicá-las a todas¹⁷. No entanto, é possível o estabelecimento dos principais temas tratados e soluções propostas para financiar os melhoramentos a efectuar na cidade.

Um primeiro aspecto que importa salientar a propósito das discussões sobre as finanças municipais no interior da vereação e das representações e propostas canalizadas para o governo e parlamento diz respeito à profunda situação de injustiça que atingiria o primeiro município do país. O tema é de tal forma recorrente que não será exagero considerar que todas as vereações liberais após 1834 o terão expresso com maior ou menor veemência.

Duas razões eram invocadas para salientar esta situação de injustiça. A primeira destacava a importante dívida que a Administração central teria para com o município, mercê do pagamento de juros de padrões relativos a empréstimos realizados por monarcas desde o tempo de Filipe II e que tinham continuado com D. João IV, D. Afonso VI e

¹⁷ Veja-se, a título de exemplo, as representações baseadas numa lista de obras urgentes a realizar na capital que tinha sido elaborada pela Repartição Técnica em 28 de Maio de 1858. Várias representações são feitas ao governo e à Câmara dos deputados, que são sintetizadas na representação apresentada em 6 de Setembro de 1858 (*Annaes do Municipio de Lisboa*, 1858, pp. 166-7). Nessa representação acentua-se a necessidade do aumento urgente dos meios financeiros para que a administração municipal pudesse lidar convenientemente com o saneamento urbano, promover o desenvolvimento urbanístico da cidade, melhorar o sistema de calçadas e modernizar as infraestruturas de abastecimento. Entre 1858 e 1863 registei a entrega de uma média de quatro representações por ano solicitando que a câmara fosse dotada de meios financeiros. Uma resenha das últimas petições efectuadas é feita em nova representação de 16 de Maio de 1864 (*Archivo Municipal*, 1864, p. 1862). Em 1869, em protesto contra a falta de meios financeiros seis vereadores abandonam a câmara (*Archivo Municipal*, 1868, pp. 3409-3412).

durante a regência de D. Pedro¹⁸. Os importantes rendimentos cobrados pela câmara através da alfândega municipal tinham servido de garantia ao pagamento dos juros destes empréstimos. Em troca os diferentes monarcas tinham concedido o aumento de alguns dos impostos municipais ou criado outros. Este relativo equilíbrio entre os juros a que o município se obrigara para pagamento do serviço desta dívida e os recursos municipais para os satisfazer foi subitamente quebrado em 1780 com a nomeação de Pina Manique para a Intendência-Geral da Polícia da Corte e Reino. Os direitos de consumo cobrados sobre diferentes géneros passaram a ser uma fonte de receita deste organismo, que se encarregaria da construção e reparação de pontes e calçadas e da limpeza da cidade de Lisboa, ao passo que o município continuaria a responsabilizar-se pelo pagamento dos encargos financeiros pelos empréstimos contraídos para despesas gerais do Estado. Em 1833 a Intendência-Geral é abolida, passando para a câmara as suas funções no domínio da limpeza e iluminação, a que se adicionaria o abastecimento de água a partir de 1835, anteriormente da competência da Repartição das Obras das Águas Livres. No entanto, os impostos de consumo continuaram na posse da administração central¹⁹.

¹⁸ Estes padrões de juro tinham sido criados para financiar despesas gerais do Estado, ao contrário de outros padrões de juro que tinham resultado de empréstimos municipais. A relação de todos os empréstimos realizados desde o tempo de Filipe II é feita em Theophilo Ferreira, *Camara Municipal de Lisboa. Breves considerações ácerca do estado da sua fazenda*, Lisboa, Typographia Universal, 1879, pp. 5-6.

¹⁹ As informações sobre este processo de responsabilização municipal de dívidas contraídas para acudir a despesas gerais do Estado podem ser encontradas no resultado dos trabalhos de apuramento das dívidas municipais, sob a direcção do então vereador fiscal, João de Mattos Pinto. Nomeada uma comissão governamental para apreciar esta dívida, por decreto de 20 de Abril de 1859, os resultados estavam por conhecer ainda em 1864, tendo a Câmara já solicitado ao governo uma informação sobre o assunto em 24 de Janeiro de 1861. Um resumo dos resultados do cálculo efectuado por Mattos Pinto é apresentado na representação que em 1864 é dirigida pela vereação municipal ao governo (*Arquivo Municipal*, 1864, pp. 2038-2040). Em 1874, Barros Gomes – então vereador do município no mesmo pelouro de Mattos Pinto – apresenta novo relatório circunstanciado sobre a dívida municipal, incorporado no *Relatório acerca do estado da Fazenda do municipio de Lisboa, seguido do orçamento da receita e despesa municipal para o anno economico de 1874-1875* (Lisboa, Typ. do Jornal do Commercio, pp. 27-30), amplamente citado e utilizado por Theophilo Ferreira (*ob. cit.*). Já anteriormente outros trabalhos tinham historiado todo este processo embora de forma menos sistemática: *Consultas e portarias que deram origem a não* (continua na pág. seguinte)

Esta situação deu origem à reivindicação por parte da Câmara da satisfação de dois tipos de dívidas: uma «dívida velha», assim designada porque se reportava aos encargos financeiros pagos pelo município entre 1780 (data em que lhe foram retirados os rendimentos que os caucionavam) e 1833 (momento em que foi extinta a Intendência-Geral da Polícia). Os valores em débito para com a Câmara, resultantes desta «dívida velha», tinham sido calculados em 957612\$785, o que corresponderia nos anos de 1860-1864 ao triplo do que eram as receitas médias do município em cada ano. Para além deste verba, a Câmara reivindicava também o pagamento de uma dívida (a «dívida nova») que atingia o valor líquido de 279141\$046, como resultado do pagamento entre 1 de Janeiro de 1834 e 31 de Dezembro de 1848 do rendimento de padrões de juro resultantes de empréstimos efectuados para despesas gerais do Estado, por ser neste dia que em virtude da lei de 26 de Agosto de 1848 cessara de pesar sobre o cofre do município o encargo de pagar tais juros²⁰. Esta dívida global de 1236753\$831 foi objecto de várias diligências para que fosse satisfeita²¹. Em 1875 um projecto de lei apresentado por Mariano Cyrillo de Carvalho e por António Augusto Pereira de Carvalho pretendia que o governo satisfizesse a dívida ao município, mas a iniciativa não teve aceitação parlamentar²². Alguns anos mais tarde, em 1879, a vereação tentou aproveitar a passagem de Barros Gomes – antigo vereador fiscal – pelo Ministério da Fazenda para lhe

(cont. da página anterior)

poder continuar na administração da iluminação, limpeza, calçadas e águas livres, Lisboa, 1837 e *Exposição da Camara Municipal de Lisboa*, Lisboa, 1840.

²⁰ Informações sobre a contabilização da dívida à Câmara podem ser encontradas na bibliografia referenciada na nota 19.

²¹ Veja-se as sínteses das iniciativas neste domínio, realizadas em dois momentos distintos e apresentadas na representação de 1864 ao governo por parte da Câmara Municipal de Lisboa (*Arquivo Municipal*, 1864, pp. 2038-2040) e no texto de 1879 de Theophilo Ferreira já citado (*Camara Municipal de Lisboa. Breves considerações ácerca do estado da sua fazenda*).

²² *Arquivo Municipal*, 1875, p. 16.

relembrar a sua iniciativa de defender o pagamento desta dívida por parte do Estado em relatório que tinha apresentado à Câmara em 1874²³.

A segunda razão evocada para salientar a injustiça criada por decisões do governo central dizia igualmente respeito à lei de 20 de Maio de 1780. Os seus resultados não se tinham apenas feito sentir em encargos financeiros que continuavam a cargo do município, mas também na retirada de rendimentos municipais de tipo fiscal, que assim tinham passado para a Intendência-Geral da Polícia e que após a abolição em 1833 deste organismo se mantiveram como receita geral do Estado. A reivindicação da transferência para a Câmara do imposto sobre o consumo pago na alfândega municipal pelos géneros entrados na cidade de Lisboa – herdeiro dos impostos que em 1780 tinham saído dos cofres municipais –, irá ser uma constante ao longo de praticamente todo o século XIX²⁴. Desde as primeiras vereações liberais que este tema é motivo de representações ao governo central, em termos mais ou menos expressivos. Nos anos 50 e 60 do século passado esta reivindicação assume ainda uma maior relevância, mercê dos problemas existentes no domínio do saneamento básico ou da circulação:

«A cidade de Lisboa tem soffrido uma espoliação constante nos seus direitos e regalias pelas reformas que se teem dado na administração publica, e por excepção de regra das demais municipalidades do reino, e contra a disposição do código administrativo (artigos 133 e seguintes) tem sido privada da maior parte dos rendimentos municipaes, e que

²³ «A nosso vêr, portanto, nunca a Camara de Lisboa teve ensejo mais propicio para fazer valer os seus direitos; são as proprias palavras do actual sr. Ministro da fazenda [Barros Gomes] que nos obrigam a exigir do governo o embolso da divida atrasada, e a elle deve recorrer esta Camara» (Theophilo Ferreira, *ob. cit.*, p. 12). Os esforços foram improficuos, pois Barros Gomes teve como ministro da fazenda a mesma posição que os seus antecessores no cargo.

²⁴ Um historial do imposto de consumo é apresentado em *Relatorio ácerca do estado financeiro d'esta Camara organizado em virtude da portaria do governo de 31 de Janeiro de 1887* (Lisboa, Imprensa Democratica, 1887, pp. 9-10) feito pela Comissão Executiva do município. A Portaria de 14 de Março de 1837 reconhecia que a Câmara Municipal de Lisboa deveria receber os impostos cobrados através da Repartição das Sete Casas (*continua na pág. seguinte*)

este povo paga para commodidade, embellesamento, segurança e hygiene, communs da cidade.» E mais adiante: «A camara, como representante do municipio, e desejando levar a effeito tudo quanto lhe cumpre em beneficio do mesmo em todos os pontos considerados, tem representado, pedido, e diligenciado a immuniidade de seus reditos; mas contando-se talvez com a sua tolerancia, desde data remota se tem concentrado no thesouro a maior parte dos recursos que poderiam habilitar a camara a concluir seus desejos e livral-a das arguições que a falta d'illucidação d'estas materias leva o publico a lançar uma indevida censura nos que, como elle, desejam o progresso, bem estar, e segurança geral, que não se tem conseguido, nem conseguirá, emquanto a camara não fôr dotada dos seus rendimentos, e ainda d'outros, se o bem do municipio o exigir.»²⁵

Mais uma vez a presença em 1879 do antigo vereador na chefia da pasta da fazenda é aproveitada para tentar obter do governo a transferência para o Estado desta receita²⁶, com resultados idênticos aos que tinham redundado do apelo para que a dívida ao município fosse saldada. Nos anos seguintes, até ao final da década que se iniciou em

(cont. da página anterior)

(alfândega de entrada de géneros em Lisboa). No entanto, salientava-se que o momento era de crise e apelava-se ao patriotismo da vereação.

²⁵ *Archivo Municipal*, 1863, 24 de Dezembro de 1863, pp. 1670. Terminava-se pedindo, entre outros aspectos, que o imposto sobre o consumo pago na cidade de Lisboa fosse entregue ao município. São vários os exemplos de apresentação deste problema ao governo central ou à Câmara dos Deputados a partir de 1835. No início da segunda metade do século XIX o assunto parece ganhar uma ainda maior relevância a julgar pelo número de reclamações oriundas do município. Só no ano de 1858 são dirigidas à Câmara dos Deputados três representações (em 3 de Fevereiro, 24 de Março e 25 de Junho) pedindo uma solução legislativa para o problema. Outros exemplos dos pedidos feitos para resolução do problema podem ser encontrados na bibliografia citada na nota 19, para além das referências que perpassam pelas páginas das actas das reuniões de vereação.

²⁶ Theophilo Ferreira expunha este intuito em termos gongóricos: «Agora, portanto, que o vereador de 1874 tem ao seu dispor os cofres, onde se abysmam os impostos de consumo pagos pelos moradores de Lisboa, *deshumilhe* e *eleva* o espirito dos que se sentam nas cadeiras da vereação; — agora que s. ex.^a pôde menear á vontade o martello da regeneração financeira do Municipio Lisbonense, esmague heroicamente esse circulo de ferro em que se revolvem os que tem a suprema condescendencia de acceitar o mandato dos muncipes da capital» (Theophilo Ferreira, *ob. cit.*, p. 16).

1880, a devolução do imposto de consumo continua a ser um pedido insistentemente feito junto do governo central.

2. As receitas municipais

Qualquer urgente necessidade financeira²⁷, um surto de cólera ou de tifo²⁸, o incêndio da sede do município²⁹ ou, de modo menos ritmado pelas contingências, o lançamento de planos de modernização da rede de esgotos ou da rede viária³⁰, levavam invariavelmente à constatação da reduzida capacidade financeira da Câmara, à reivindicação da transferência do imposto de consumo e, embora menos frequentemente, à exigência de pagamento da dívida ao município resultante dos padrões de juro emitidos no século XVII. Para além da sempre invocada fraqueza das receitas de que a câmara dispunha, a abordagem das fontes dos rendimentos municipais, seguindo uma metodologia semelhante à que foi realizada para as despesas, não pode deixar de assinalar a peculiar base financeira do município (Quadro 25)³¹.

²⁷ Como por exemplo as dívidas a fornecedores, em que a presença das companhias de abastecimento de gás ou de água era habitual e as somas em débito volumosas. Face às dificuldades de tesouraria do município, os concessionários do fornecimento de gás ou de água recorriam ao governo para que este obrigasse a vereação a satisfazer os seus compromissos contratuais, que prevaleciam sobre as dívidas da edilidade a quaisquer outros credores. Ocasão propícia para recordar a necessidade de transferência do imposto sobre o consumo para os cofres municipais. Veja-se um exemplo em *Archivo Municipal*, 1865, p. 2344-2346.

²⁸ Veja-se nomeadamente a sucessão de representações ao governo e às Cortes feitas em 1858, quando a epidemia de cólera assolava a capital e que vão levar ao pedido de demissão da vereação em 30 de Outubro de 1858 (*Annaes do Municipio de Lisboa*, 1858, pp. 182-184 e também pp. 166-167).

²⁹ *Archivo Municipal*, 1863, pp. 1669-1671 ou *Archivo Municipal*, 1864, pp. 2038-2041.

³⁰ Os relatórios dos presidentes do município, a que foi feita referência quando se falou na segunda secção deste capítulo dos projectos de melhoramentos preconizados a partir do final dos anos 50 do século passado, assinalam a fraqueza dos recursos financeiros municipais, alvitando a concessão do imposto do consumo e apontando a necessidade de saldar a dívida do Estado ao município. Uma representação ao Governo, emanada da vereação em 12 de Outubro de 1866, enuncia as prioridades da salubridade, comodidade, segurança e embelezamento, mas destaca a necessidade de resolver os problemas financeiros do município, focando mais uma vez aqueles dois aspectos (*Archivo Municipal*, 1866, pp. 2861-2863).

³¹ Estabeleceu-se mais uma vez uma média anual das receitas do município, em grupos de cinco anos, separados entre si por outro quinquénio. Estas receitas foram (continua na pág. seguinte)

Quadro 25: Receitas per capita (em mil réis)

Tipo	1860-1864	1870-1874	1880-1884	1889-1894	1899-1904	1909-1913
Bens Próprios	0,337	0,563	1,994	2,033	2,020	1,962
Consignações governamentais	0,644	0,751	0,990	0,784	2,216	1,819
Empréstimos	0,005	0,134	2,633	0,134	0,000	0,000
Impostos	0,114	0,034	2,050	2,854	1,335	1,105
Multas e licenças	0,126	0,128	0,117	0,204	0,207	0,193
Outras receitas	0,286	0,152	0,954	1,311	0,826	1,366
Terrenos	0,000	0,005	0,128	0,354	0,969	0,492
Total	1,512	1,768	6,865	7,673	7,572	6,937

Fonte: Orçamentos municipais (cf. Anexo 4)

Nos dois primeiros períodos é nítida a supremacia das receitas provenientes de rendimentos de bens próprios (prédios, foros, venda da recolha da limpeza, matadouro, etc.) e a transferência de fundos por parte do governo central («consignações governamentais»). Entre 1860 e 1864 a base patrimonial das receitas municipais (rendimentos de prédios, foros e laudémios) é particularmente vincada, representando mais de metade das verbas agregadas na rubrica «bens próprios». Esta característica, que se pode considerar como típica de uma estrutura pouco moderna das receitas municipais, vai ser cada vez mais residual nesta rubrica, logo a partir de 1870-1874, tendo em conta que os quantitativos de rendas, foros ou laudémios se mantêm praticamente estáveis. No acréscimo do contributo financeiro dos bens próprios vai pesar cada vez mais o rendimento de serviços prestados pela edilidade, entre os quais se destacavam o matadouro e os talhos municipais, mas que também incluíam o rendimento de pelouros como os da limpeza ou dos mercados.

(cont. da página anterior)

classificadas em diferentes rubricas, deflacionadas de acordo com o índice de preços já referido e reduzidas a uma base per capita. Os dados originais estão no anexo 4.

As transferências governamentais são a principal fonte de receitas nos dois primeiros períodos, representando quase 50% destas. Criadas logo no início da instauração definitiva do regime liberal³², consagraram a menoridade administrativa da câmara de Lisboa e a sua dependência financeira do governo central. O quantitativo veio a ser fixado em 120 contos de réis anuais a partir de 10 de Outubro de 1857, depois de algumas oscilações ocorridas após a definição dos novos limites administrativos em 1852³³, aumentou para 150 contos meia dúzia de anos depois (lei de 25 de Junho de 1864) e em 1885 ficou fixada em 235 contos (Quadro 28).

Esta dependência tão vinculada da transferência de fundos por parte do governo central – juntamente com os motivos de queixa contra a espoliação de receitas municipais – explica a proliferação das representações ao governo, utilizadas como meio de aumentar o volume da dotação de verbas oriundas do orçamento do estado³⁴. Na ausência de receitas próprias com um volume importante – proviessem elas de impostos locais, de taxas e licenças, de património municipal ou da prestação de serviços à comunidade – o recurso aos pedidos ao governo, à pressão política sobre o ministério do reino, utilizando os deputados eleitos por Lisboa ou a influência pessoal do presidente da câmara, constituía uma necessidade para lidar com os novos problemas que caracterizavam a cidade oitocentista.

³² Por portaria de 18 de Julho de 1834 foi posta à disposição da câmara a quantia mensal de 5636\$200, aplicados às despesas municipais com iluminação, limpeza e calçadas, que anteriormente estavam a cargo da Intendência-Geral da Polícia. A esta verba juntavam-se 9000\$000 concedidos pelo decreto de 30 de Outubro de 1780, como meio de parcialmente compensar a transferência em 20 de Maio de 1780 para a Intendência-Geral da Polícia dos direitos sobre o consumo, e que se pode considerar o momento inaugural das consignações governamentais.

³³ *Relatório acerca do estado financeiro d'esta Camara organizado em virtude da portaria do governo de 31 de Janeiro de 1887*, Lisboa, Imprensa Democratica, 1887, pp. 9-11.

³⁴ Os exemplos são múltiplos. Ao longo das páginas que se seguem será ilustrada esta actividade peticionária visando o aumento das transferências de fundos governamentais.

A estrutura das receitas municipais evidenciada no Quadro 25 salienta igualmente uma outra característica: a reduzida importância da base fiscal do município. Até ao quinquénio de 1889-1894, o peso desta rubrica nas receitas municipais é praticamente inexistente. A evolução das receitas dos impostos não acompanha sequer o crescimento da população durante os três primeiros períodos³⁵, o que denota a reduzida eficiência dos serviços da fazenda municipal ou a sua incidência em actividades com escassa capacidade de crescimento.

Esta reduzida expressão das receitas fiscais do município de Lisboa não era casual. Desde o Antigo Regime que a cidade de Lisboa constituía uma fonte privilegiada de receitas para a Coroa. Para citar apenas um exemplo, a receita dos impostos sobre o consumo cobrados em Lisboa (sisas e real de água) eram superiores aos montantes oriundos do resto do reino desde a segunda metade do século XVII, e esta diferença aumentou ainda no século seguinte. Nos anos 60 do século XVIII concentrar-se-ia em Lisboa cerca de 60% de todas as receitas régias cobradas no Reino, salientando o enorme peso da capital na base tributária da administração central³⁶. Ao longo do século XIX a situação não seria muito diferente. Ter-se-ia mesmo agravado, já que receitas provenientes de exclusivos e monopólios assentes na exploração ultramarina viram a sua importância diminuída desde aquela data, nomeadamente as que provinham do Brasil. Mesmo mantendo um peso relativo sensivelmente semelhante, as receitas cobradas em Lisboa passavam a ter uma importância estratégica ainda maior, já que o Tesouro Público passava a não poder contar com receitas de tipo patrimonial

³⁵ As receitas fiscais representavam apenas 8% do conjunto das receitas em 1860-1864, diminuindo para, respectivamente, 2% e 1% nos dois quinquénios seguintes (Quadro 29). Repare-se como a rubrica respeitante às multas e licenças, com um nível inicial praticamente idêntico ao dos impostos, tem uma evolução que acompanha o crescimento da população ao longo dos três primeiros períodos.

³⁶ Jorge Braga de Macedo, Álvaro Ferreira da Silva e Rita de Sousa, «War, taxes and gold: the financial inheritance of the kingdom of Portugal», comunicação ao XII Congresso da Associação Internacional de História Económica.

oriundas do império. Maria Eugénia Mata destacou um «estado pouco enraizado no território» como aspecto que explicava a estrutura das receitas públicas na segunda metade do século XIX³⁷. A concentração fiscal em Lisboa seria o resultado dessa reduzida territorialização do estado. Fazendo incidir os impostos sobre o ponto de maior concentração demográfica e sobre a porta de entrada e saída do comércio externo português minimizavam-se os custos de cobrança de receitas.

O alargamento da base fiscal da administração local lisboeta teria como resultado uma maior concorrência pela drenagem de recursos tributários sobre contribuintes que já eram objecto de uma carga fiscal acrescida quando comparada com o conjunto do país³⁸. Mesmo com a possibilidade de alargamento da base tributária dada pela reforma administrativa de 1878³⁹, sucessivas vereações resistirão sempre ao lançamento de novos impostos. Como iremos ver a seguir, apenas a reforma administrativa de 1885, que iria tentar dotar a câmara com uma base fiscal mais consentânea com as suas funções de maior município do país.

³⁷ Maria Eugénia Mata, ob. cit.

³⁸

³⁹ João B. Serra, «As reformas da administração local de 1872 a 1910», *Análise Social*, 1988, XXIV, p. 1042.

3. O aumento da dívida municipal

O recurso à contracção de dívida vai ser a solução encontrada para aumentar as disponibilidades financeiras do município. É praticamente inexistente entre 1860-1864, como se pode comprovar observando no **Quadro 25** a linha respeitante aos empréstimos. O primeiro empréstimo, após os velhos padrões de juro, tinha sido contraído em 1859 junto do Banco de Portugal, destinado à construção do novo matadouro da Cruz do Tabuado, tendo sido aumentado com uma nova soma em 1861⁴⁰. Apenas na década de 70 do século passado se assiste a nova tentativa de procurar no crédito um meio de financiamento das actividades municipais. Em 1873 é contratado um empréstimo com o Banco Lusitano, no montante de 160 contos, no sentido de levar a cabo a modernização dos esgotos da capital. Este empréstimo – autorizado superiormente em 10 de Junho de 1871 e podendo ascender a 800 contos de réis – tinha sido insistentemente solicitado ao governo desde meados da década de 1860. Quando finalmente é autorizado inicia-se um longo folhetim até à sua emissão, mais de dois anos depois, com contactos junto de vários bancos nacionais (Banco de Portugal, Crédito Predial) e internacionais (alemães, franceses e suíços, através dos bons ofícios do irmão do vereador Anselmo Ferreira Pinto Basto), a apresentação de uma proposta de uma casa bancária suíça (recusada em 1871 numa discussão que deixa marcas na vereação municipal), nova discussão um ano depois sobre as modalidades do empréstimo a contrair⁴¹, apresentação (já em 1873) de

⁴⁰ *Archivo Municipal*, 1861, pp. 442-443. Também p. 628 com a conta da utilização do empréstimo para a construção do Matadouro.

⁴¹ Discute-se também a base financeira que devia suportar a contracção do empréstimo: novo imposto, devolução do imposto de consumo, transferência governamental.

propostas de diversas instituições bancárias⁴² e, finalmente, a escolha do Banco Lusitano como entidade bancária responsável pela emissão do empréstimo com uma taxa de juro de 6%, excluindo a comissão bancária⁴³.

Os vários compassos de espera que antecederam a emissão deste empréstimo revelam a precariedade das receitas que a câmara municipal possuía e a consequente dificuldade em conseguir interessar o mercado financeiro num empréstimo a longo prazo, tanto mais que se tinha saído de um período de crise financeira (1867-1868), que causara inevitável rarefacção no mercado de capitais⁴⁴. O Banco de Portugal – retirando provavelmente ensinamentos das circunstâncias em que decorrera o empréstimo para a construção do matadouro da Cruz do Tabuado e do facto de ter como garantia real todos os bens e rendimentos da câmara – dissocia-se terminantemente da concessão de novo crédito⁴⁵. Afastando-se o principal estabelecimento bancário nacional, que a vereação acreditava poder impulsionar a realização do empréstimo, até pela sua condição de credor da câmara, o recurso ao crédito estaria dificultado entre a banca do país. A iniciativa dos Pinto Basto em procurar um banco suíço que pudesse viabilizar a operação insere-se neste clima de dificuldades existente a nível nacional.

No intervalo de tempo que decorreu entre a intensificação das pressões sobre o executivo com vista à obtenção de autorização superior para a realização de um empréstimo, até ao contrato com o Banco

⁴² *Archivo Municipal*, 23 de Abril de 1873, pp. 1696 e seguintes.

⁴³ Proposta definitiva aprovada em 5 de Junho de 1873 (*Archivo Municipal*, 1873, pp. 1704-1705).

⁴⁴ M. Villaverde Cabral, *O desenvolvimento do capitalismo em Portugal no século XIX*, Lisboa, Regra do Jogo, 1976, 247 e segs.; D. Justino, *A formação do espaço económico nacional. Portugal, 1810-1913*, Lisboa, Vega, 1989, 2º vol., pp. 82-87.

⁴⁵ *Archivo Municipal*, 1870, pp. 525-528. Esta posição da administração do banco é sentida como uma afronta por parte da vereação municipal. A partir desta data, e até 1874, a câmara vai deixar de pagar qualquer amortização e torna-se mesmo devedora dos juros desde 1872 (*Relatorio acerca do estado da fazenda do municipio de Lisboa seguido do* (continua na pág. seguinte)

Lusitano, realizado em 1873, sucederam-se as discussões no interior da vereação sobre este problema. Dois temas atravessavam estas discussões, sobrepondo-se aos debates sobre o destino a dar a esta receita extraordinária (a sua aplicação na melhoria das condições sanitárias, de circulação e de habitação na cidade de Lisboa era incontroversa) ou sobre o montante a pedir emprestado: as dúvidas sobre o recurso à dívida municipal como meio de financiamento do défice e a necessidade de acompanhar qualquer empréstimo com a dotação de outras receitas, de molde a permitir o cumprimento do serviço da dívida. Esta discussão é interessante porque mostra, simultaneamente, a falta de unanimidade quanto à solução de recorrer à dívida pública e desvenda os desequilíbrios das finanças do município de Lisboa.

A utilização de um empréstimo para financiar os melhoramentos municipais era recusada por alguns vereadores, que consideravam tal solução como eminentemente gravosa para as finanças municipais. Opinião minoritária no interior das diferentes vereações que se sucederam ao longo das décadas de 60 e de 70 do século passado, continuava porém a expressar-se mesmo nas vésperas da realização do empréstimo ao Banco Lusitano. As suas justificações confluíam quer em torno de uma oposição de princípio ao endividamento⁴⁶, quer acentuando a necessidade de recorrer a outras fontes de angariação de receita municipal. Estando condenado, por motivos políticos, o lançamento de novos impostos e taxas⁴⁷, as outras fontes de financiamento que se perfilavam perante o

(cont. da página anterior)

orçamento da receita e despesa municipal para o anno economico de 1874-1875, Lisboa, Typ. do Jornal do Commercio, pp. 9 e 21-22).

⁴⁶ Cf. a posição de vários vereadores na sessão de 7 de Junho de 1864 (*Archivo Municipal*, 1864, p. 1868).

⁴⁷ Vai gorar-se, por exemplo, o decreto de 10 de Junho de 1867, tendente a rever os impostos de consumo e a dotar a câmara municipal de Lisboa com a possibilidade de lançar, como receita local, adicionais aos impostos de consumo que eram cobrados pela administração central. Alvo de forte contestação dos meios comerciais e populares nas principais cidades do país, num movimento que ficou conhecido pela Janeirinha, a lei acabaria por ser revogada. Um relatório do presidente da Câmara de Lisboa, Conde de Rio Maior, elaborado três anos depois, reconhecia – porventura exageradamente – que se tinha gorado a possibilidade de resolver o problema das finanças municipais (*Archivo* *(continua na pág. seguinte)*

horizonte destes vereadores era a reivindicação dum maior volume de transferências da Administração Central ou, em contrapartida, a devolução do imposto de consumo. Estas diferentes fontes de acréscimo da receita municipal tinham sido, aliás, apresentadas em 1866, em representação da vereação municipal ao governo. Para além de se enunciarem as prioridades que deveriam orientar os melhoramentos municipais (salubridade, comodidade, segurança e embelezamento) e se constatar a impossibilidade da câmara poder suportar tais encargos com os recursos financeiros existentes, apresentavam-se três opções: «aumento da prestação anual que o governo entrega a esta Camara», «cobrança e administração dos direitos municipais», «ou enfim, um empréstimo, pelo systema modernamente adoptado pela municipalidade de Paris»⁴⁸. Os vereadores que se opunham à realização de qualquer empréstimo defendiam que qualquer das duas primeiras opções era preferível, nomeadamente a cobrança pelo município dos direitos de entrada na cidade⁴⁹.

(cont. da página anterior)

Municipal, sessão de 5 de Janeiro de 1870, pp. 409-411). No mesmo relatório expressava-se a ideia de que seria politicamente insustentável o lançamento de novos impostos, muito embora o município tivesse competência administrativa para o fazer. Em 1877 nova tentativa de revisão das licenças apenas teve um resultado parcial. Finalmente, em 1886, consegue-se a actualização da generalidade das receitas provenientes de taxas e licenças, suscitando mais uma vez a oposição generalizada de sectores ligados ao comércio da capital, veiculada através da Associação Comercial de Lisboa.

⁴⁸ *Archivo Municipal*, 1866, pp. 2861-2863. Uma nova enunciação das possibilidades que se abriam ao município para aumentar as suas receitas é feita no relatório apresentado em 1870 pelo então presidente da Câmara (veja-se a anterior nota 47).

⁴⁹ Em 1865 a defesa da cobrança dos direitos de entrada é assumida pela Câmara com paroxismo, coincidindo com uma disputa com o governo em torno do pagamento da dívida municipal à Companhia Lisbonense de Iluminação a Gaz que governador civil e Ministério do Reino consideravam que deveria ter um tratamento privilegiado relativamente às dívidas de outros credores, já que as transferências de verbas para a Câmara se destinavam, entre outros fins, a custear a iluminação pública. A resposta da vereação acentua, por um lado, o défice crónico das contas municipais e, por outro lado, o desequilíbrio entre as consignações recebidas do poder central e as despesas que deveriam cobrir, reafirmando o défice mesmo nas rubricas que tinham sido transferidas para a gestão camarária. Para além destes aspectos, a vereação vai então sublinhar que a administração central recebe indevidamente receitas de índole municipal (imposto de consumo) e que tem uma dívida volumosa para com a câmara, aspectos já salientados algumas páginas atrás, mas que no contexto desta discussão sobre a dívida à companhia concessionária do abastecimento de gás assumem uma extrema exacerbação (cf. *Archivo Municipal*, 1865, pp. 2256 e segs.).

A posição firme assumida pelos diferentes ministérios ao longo das décadas de 50 e 60 do século passado – fosse qual fosse a sua composição – contra a possibilidade de abrir mão de uma receita que representava 8% dos rendimentos anuais do estado⁵⁰, ao mesmo tempo que se manifestavam indisponíveis para regularizar o problema da dívida da administração central à câmara, vai conquistar praticamente a unanimidade para a causa do empréstimo como meio de resolver os problemas financeiros da câmara. As exigências das contas municipais não deixavam margem para dúvidas: défice crónico, atrasos no pagamento a fornecedores, incapacidade para empreender qualquer programa de melhoramentos sem a criação de meios de receita extraordinários. A tanto também ajudavam os ecos de Paris, com projectos de renovação urbana alicerçados no recurso à dívida pública, que se transformavam em amplos *boulevards* – tão importantes nas formas de representação social e de sociabilidade da segunda metade de oitocentos – e em redes de saneamento básico admiradas em todas as grandes cidades.

Se o recurso à emissão de dívida começa a ser praticamente unânime no interior da vereação⁵¹, uma outra questão não deixava de se colocar: como satisfazer com receitas tão escassas capital e juros dos empréstimos a contrair? As instituições financeiras potencialmente interessadas em tal transacção não terão deixado também de recordar a

⁵⁰ Mais uma vez o relatório já mencionado do Conde de Rio Maior refere a frontal recusa governamental em aceitar a transferência destes direitos em termos que não deixavam margens para dúvidas e que constituíram a resposta sempre ouvida noutras circunstâncias face a pedidos idênticos: «A última vereação, com o auxilio dos deputados de Lisboa, procurou o sr. Conde de Samodães [então ministro do Reino], e de quatro alvitres propostos para augmentar a receita municipal, conseguiu fazer acceitar dois; – porque o da entrega do producto liquido da alfandega municipal, passando para a camara todos os actuaes encargos, esse foi logo rejeitado *in limine*.» Sobre a estrutura das receitas do estado português, em que se detecta o peso assumido pelo imposto de consumo cobrado em Lisboa, veja-se Maria Eugénia Mata, *As finanças públicas portuguesas da Regeneração à primeira guerra mundial*, Lisboa, Banco de Portugal, 1993, cálculo com base nos valores apresentados nos quadros 23 (p. 122) e 29 (p. 138).

⁵¹ Porém, algumas vozes críticas se faziam ainda ouvir contra esta solução (cf. sessão camarária de 4 de Setembro de 1871, *Archivo Municipal*, 1871, p. 1058).

reduzida capacidade da câmara em conseguir cumprir o serviço da dívida. A própria estrutura das receitas municipais nem sequer dava espaço a uma visão optimista – ecoando referências saint-simonianas – de pensar que impostos futuros sobre o acréscimo da riqueza entretanto gerada poderiam pagar os compromissos assumidos com os empréstimos do presente, visão que constituía o núcleo medular da justificação financeira dos melhoramentos materiais assumidos pelos governos pós-Regeneração, tão bem enunciada por Fontes Pereira de Melo⁵² e que estava igualmente presente nos artificios financeiros construídos para promover o vasto programa de renovação urbana em Paris⁵³. Contudo, em Paris a maior parte das receitas municipais provinha de impostos sobre

⁵² Cf. Maria Eugénia Mata, «As três fases do fontismo: projectos e realizações», in *Estudos e ensaios – em homenagem a Vitorino Magalhães Godinho*, Lisboa, Sá da Costa, 1988; também o cap. 4 de Manuel Villaverde Cabral, *O desenvolvimento do capitalismo em Portugal no século XIX* (Porto, A Regra do Jogo, 1976), em que as referências ao saint-simonismo são explicitamente citadas.

⁵³ Segundo Saalman, o recurso à dívida pública durante o período em que Haussmann foi prefeito de Paris baseava-se na convicção de que o rendimento dos impostos cobrados sobre uma economia urbana expansiva devido aos investimentos públicos entretanto efectuados seria suficiente para pagar os empréstimos a longo prazo contralados para financiar os trabalhos públicos (Howard Saalman, *Haussmann: Paris transformed*, N. York, George Braziller, 1971, p. 21; tb. A. Sutcliffe, *The Autumn of Central Paris. The Defeat of Town Planning, 1850-1970*, Montreal, McGill-Queen's Univ. Press, 1971, p. 31; David H. Pinkney, *Napoleon III and the rebuilding of Paris*, Princeton (N. J.), Princeton Univ. Press, 1958, pp. 179-180). De acordo com Persigny, ministro da Fazenda de Napoleão III, promotor do *Crédit mobilier*, «expenditures on public works were not expenditures at all but investments readily recoverable in the rising tax revenues from the growing population and from the increased property values that the expenditures themselves created. The obvious course for the city was to borrow money, 'invest' it in public works, and pay off the debt with the resulting higher tax yields.» (Pinkney, *ob. cit.*, p. 180) E mais adiante, Pinkney acrescenta: «the Minister's ideas were common enough among the Saint-Simonians around the Emperor». A aplicação às finanças municipais da lógica saint-simonista, que tanto alarmava banqueiros tradicionais como os Rothschilds, acabou por dar os resultados esperados: «In a final accounting, however, it must be acknowledged that Haussmann's ideas of deficit financing proved correct. The tax base of Paris grew along with the economic expansion made possible by the city's transformation [...]» (Saalman, *ob. cit.*, p. 23). Veja-se tb. Louis Bergeron e Marcel Roncayolo, «Da Haussmann ai giorni nostri» in Louis Bergeron (ed.), *Parigi*, Bari, Laterza, 1989, p. 224; Florence Bourillon, *Les villes en France au XIXe siècle*, Paris, Ophrys, 1992, pp. 114 e segs. Convém salientar que o clima de confiança existente sobre a capacidade do município parisiense poder solver os seus compromissos era elevado. Basta dizer que o primeiro empréstimo emitido na década de 50 foi subscrito acima do par (Pinkney, *ob. cit.*, pp. 177-178). Num contexto geográfico distinto, como a Buenos Aires da segunda metade do século XIX, também existia a convicção de que os investimentos urbanos pela sua dimensão e durabilidade não deviam ser apenas suportados pelos impostos cobrados à geração presente (D. C. M. Platt, «Domestic finance in the growth of Buenos Aires, 1880-1914» in Guido Di Tella e D. C. M. Platt (continua na pág. seguinte)

edifícios ou solo urbano ou da cobrança do *octroi* (imposto de entrada na cidade semelhante ao imposto de consumo lisboeta)⁵⁴. Em Lisboa, pelo contrário, o reduzidíssimo peso dos impostos na estrutura das receitas municipais exigia que se procurasse noutros rendimentos a possibilidade de solver, a prazo, a dívida contraída.

Na ausência de qualquer modificação estrutural da base financeira do município, só possível de realizar através da criação de uma base fiscal sólida ou com a transferência do imposto de consumo para a câmara, a única solução seria o aumento das transferências do poder central. Este é o desenlace que surge com maior viabilidade desde o momento em que os primeiros passos se começam a dar para concretizar o empréstimo, em que se iniciam os contactos com as instituições financeiras, que deverão ter colocado a exigência de uma caução tangível do empréstimo como condição para a sua realização. Em 1870, depois de se terem passado em revista todas as possibilidades de criar novas receitas e tendo-se já efectuado os primeiros contactos com instituições bancárias para a colocação do empréstimo⁵⁵, afirma-se no relatório sobre o estado financeiro da câmara elaborado pelo Conde de Rio Maior:

«À vista d'isto, não havendo verba alguma que se pudesse distrahir para tão importantes fins, procurei o sr. Ministro da fazenda, de quem sou amigo, e, *officiosamente* [subl. pelo autor] pedi-lhe o aumento de subsidio á camara, e depois em conversa s. ex.^a concordou que, para este aumento ser ainda mais justificado, parecia que a verba augmentada servisse só para amortisação de capital e pagamento de

(cont. da página anterior)

(eds.), *The political economy of Argentina, 1880-1946*, Oxford, Macmillan Press, 1986, pp. 1-14).

⁵⁴ A. Sutcliffe, *ob. cit.*, p. 23.

⁵⁵ Pela documentação municipal perpassa a referência a contactos com o Banco de Portugal e a Companhia Geral de Crédito Predial Portuguez, ambos negativos. De salientar que esta última instituição bancária tinha o crédito aos municípios e às juntas distritais como um dos seus objectivos, em que se permitia nomeadamente a realização de empréstimos a estas entidades sem que houvesse uma hipoteca predial (*Companhia* (continua na pág. seguinte)

juros de um empréstimo levantado exclusivamente com o fim de concluir as obras dos paços do concelho, e a melhor limpeza da cidade.»⁵⁶

A 13 de Janeiro de 1870, oito dias depois deste relatório, segue uma representação para o Governo em que se apresenta formalmente o pedido de aumento da dotação governamental para 200 contos de réis mensais, um acréscimo de cerca de 32 contos anuais que permitiria subscrever um empréstimo de 400 contos⁵⁷. Refere-se expressamente que esta seria uma condição importante para o sucesso desta operação financeira, corroborando o que atrás foi referido sobre a dificuldade em encontrar quem emprestasse dinheiro ou colocasse o empréstimo, numa tal penúria de fazenda municipal⁵⁸. O resultado desta diligência não vai ser de imediato positivo, mesmo após a realização de uma segunda representação em 18 de Março de 1870⁵⁹. O governo do Duque de Loulé, então em funções, toma a iniciativa de apresentar uma proposta de lei visando o aumento das transferências do governo central para a vereação em mais 30 contos anuais⁶⁰. No entanto, a Saldanhada (19 de Maio de

(cont. da página anterior)

Geral do Crédito Predial Português: estudo descritivo e crítico da sua vida, Lisboa, 1929, p. 37).

⁵⁶ *Archivo Municipal*, 1870, p. 411.

⁵⁷ *Archivo Municipal*, 1870, pp. 487-489. Nas condições propostas nesta representação, a câmara poderia contratar o empréstimo de 400 contos a um juro de 7% ao ano, a ser amortizado em 25 anos, desembolsando perto de 34 contos anuais em juros e reembolso de capital. Esta verba de 400 contos correspondia às receitas anuais médias da edilidade no início da década de 70 do século passado. Os deputados por Lisboa na Câmara dos Deputados deslocam-se com a delegação da câmara que vai entregar esta representação, apoiando desta forma a posição municipal. De salientar ainda que entre os melhoramentos urbanos que exigiam o aumento dos investimentos públicos é feita referência à construção da futura Avenida da Liberdade.

⁵⁸ Diz-se no texto da representação que com o aumento da dotação governamental em 32.400\$000 rs. «o empréstimo será por esta forma garantido mais fortemente, e maior será o crédito com que a camara contratará depois» (*Archivo Municipal*, 1870, p. 489).

⁵⁹ *Archivo Municipal*, 1870, pp. 525-528.

⁶⁰ Portaria de 1 de Abril de 1870 revelando esta iniciativa governamental à vereação municipal.

1870), e a subsequente queda do governo de Loulé, inviabilizariam esta iniciativa governamental⁶¹.

Quadro 26: Plano de aplicação do empréstimo de 800 contos de réis (1871)

Rubrica	Verba	%
Conclusão dos Paços do Concelho	150000\$000	18,8
Esgotos da cidade	200000\$000	25,0
Muralha e aterro de Sta. Apolónia	60000\$000	7,5
Conclusão do aterro da Boavista	60000\$000	7,5
Construção de dois mercados	200000\$000	25,0
Amortização do empréstimo do Banco de Portugal	96000\$000	12,0
Expropriações e abertura de ruas	34000\$000	4,3
Total	800000\$000	100,0

Fonte: *Archivo Municipal*, 1871, pp. 922-924

No entanto, entre a vereação camarária devia existir a convicção de que seria possível conseguir o aumento da consignação governamental. A proposta do vereador Pinto Basto, aprovada pela vereação em 6 de Maio de 1871, aponta nesse sentido. A câmara poderia duplicar o montante do empréstimo a levantar, elevando-o a 800 contos, a ser pago em 60 anos, cuja verba deveria ser aplicada num conjunto de melhoramentos que se apresentam no Quadro 26⁶². Para além dos quase 19% do total da verba do empréstimo que era destinada à conclusão dos Paços do concelho (a anterior sede tinha sido consumida por um incêndio) e também ao fim das obras do aterro da Boavista, importa destacar que nas obras de continuação da canalização da cidade apenas iriam ser aplicados 200

⁶¹ Veja-se uma segunda representação de 10 de Junho de 1870 em que se pede uma vez mais o aumento do subsídio governamental, reiterando a iniciativa anterior (*Archivo Municipal*, 1870, pp. 581-584).

⁶² Esta proposta e o plano financeiro que suportaria o pedido de empréstimo é feita em *Archivo Municipal*, 1871, pp. 922-924.

contos⁶³, a mesma quantia projectada para a construção de um moderno mercado na Praça da Figueira e um outro, novo, nos terrenos que tinham sido objecto de obras no aterro ocidental. Qualquer destes projectos não era uma novidade. Faziam parte de estudos mais ou menos elaborados por parte dos serviços técnicos da câmara e constituíam exemplos periodicamente invocados dos melhoramentos necessários ao progresso da cidade, mas que não era possível viabilizar por falta de meios. A novidade, no que diz respeito à gestão dos problemas financeiros do município, reside na proposta de distrate do empréstimo efectuado através do Banco de Portugal. A justificação para este passo entronca na constatação anteriormente efectuada sobre a penúria de garantias oferecidas pelas receitas municipais para qualquer pedido de empréstimo. Todos os rendimentos municipais estavam hipotecados ao empréstimo contratado com o Banco de Portugal, pelo que qualquer operação financeira de captação de novos fundos teria de passar pela apresentação de garantias suficientemente sólidas⁶⁴.

O fracasso desta iniciativa parece dever-se precisamente à ausência de garantias sólidas para realizar uma operação de crédito de tal dimensão⁶⁵. É alvo de reticências no Conselho Municipal por parte dos

⁶³ Seis anos antes um orçamento detalhado da canalização da cidade, rua por rua, com quantificação dos canos a instalar de diferentes características, tinha chegado a uma verba de cerca de 500 contos a investir ao longo de 10 anos, como o montante necessário para completar a canalização da cidade, a que se juntavam 30 contos anuais para a substituição das sarjetas hidráulicas e para despesas de manutenção (*Archivo Municipal*, 1865, pp. 2433-2441). Em 1866, uma representação ao governo avançava uma verba de 1400 contos, como a quantia necessária para a remodelação do sistema de esgotos (*Archivo Municipal*, 1866, pp. 2558-2561). Todas estas verbas seriam afinal demasiado optimistas quanto aos meios financeiros necessários. Em 1900, já depois da canalização de esgotos estar realizada em grande parte da cidade, ainda eram necessários cerca de 7000 contos para completar o sistema de esgotos (*Mémoire descriptif du project des égouts en exécution à Lisbonne*, p. 34).

⁶⁴ Este objectivo é expresso inequivocamente na proposta feita pelo vereador Pinto Basto: «para levar a effeito o actual emprestimo, torna-se necessario libertar a camara do antigo contrato celebrado com o Banco de Portugal, que hoje tem sujeitos por hypotheca todos os rendimentos municipaes sem nenhuma excepção» (*Archivo Municipal*, 1871, p. 923).

⁶⁵ Na proposta de Pinto Basto era discriminado um conjunto de verbas que poderiam sustentar a realização do empréstimo (*idem*, p. 923-924). No entanto, 30% dessa verba de quase 60 contos anuais que teria de ser empregue na amortização e juros do (*continua na pág. seguinte*)

maiores contribuintes que nele tinham assento⁶⁶, reticências estas que se começam a estender à própria vereação. É rejeitada pelos mais importantes estabelecimentos de crédito nacional, como o Banco de Portugal (invocando uma disposição estatutária que o impedia de conceder empréstimos a longo prazo)⁶⁷ ou o Crédito Predial Português. Numa primeira fase esta última instituição bancária parece dar sinais de que poderia apoiar o empréstimo. Finalmente responde negativamente, considerando que as garantias municipais não seriam suficientemente sólidas, por se basearem num subsídio governamental em vez de receitas próprias⁶⁸. O Banco Lusitano apresenta um esquema de financiamento misto – empréstimo directo efectuado pelo banco de 2/5 do capital, emissão de obrigações para os restantes 3/5, que seriam colocadas pelo banco⁶⁹. A possibilidade de colocação directa dos títulos de dívida pública por parte da câmara – a exemplo do que acontecia em Paris sob a

(cont. da página anterior)

empréstimo era formada por receitas futuras dos mercados e de um ramal de caminho de ferro entre a estação de Santa Apolónia e a Alfândega.

⁶⁶ Reunião do Conselho Municipal de 15 de Maio de 1871, *Archivo Municipal*, 1871, pp. 928-929. Como era hábito nas reuniões do Conselho Municipal que discutiam temas financeiros (a aprovação dos orçamentos, por exemplo) não existia uma recusa das decisões municipais. Quando existia qualquer crítica, ela era velada e entremeada com declarações de incapacidade de opinar fundadamente sobre problemas que exigiam uma informação mais detalhada e afirmações de respeito pelo trabalho feito pelos vereadores em funções. Nesta reunião em que o empréstimo foi discutido, os pontos sobre os quais se expressam algumas dúvidas referem-se à viabilidade financeira da operação (recomendando Bartolomeu dos Mártires Dias de Sousa que se pedisse um aumento do subsídio governamental) e com a preferência manifestada pelo município de que o empréstimo fosse contratado com a Companhia Geral de Crédito Predial Português (Bartolomeu dos Mártires Dias de Sousa e Domingos António de Abreu referem que o Banco de Portugal seria uma opção mais vantajosa para a câmara).

⁶⁷ J. Reis, *O Banco de Portugal das origens a 1914*, Lisboa, Banco de Portugal, 1996.

⁶⁸ *Archivo Municipal*, 1871, p. 1037. A resposta do conselho de administração do Crédito Predial Português foi negativa, «indicando que os seus estatutos não lhe permittiam emprestar sobre uma consignação, que não provinha de um rendimento nem d'hum imposto, e sim de um subsidio, não offerecendo este igual garantia». Alguns anos antes o Crédito tinha-se dirigido à Câmara publicitando a possibilidade de conceder empréstimos aos municípios (*Archivo Municipal*, 1868, p. 3526). Mais tarde, em 1873, o Crédito Predial já se dispõe a conceder o empréstimo, sem que a garantia municipal fosse outra que não o aumento da consignação.

⁶⁹ *Idem*, *Ibidem*.

administração de Haussmann⁷⁰ – é formulada, mas rapidamente é afastada como irrealizável nas condições de organização municipal no início dos anos 70 do século passado e de funcionamento do mercado de crédito. Por último, Pinto Basto tenta – numa iniciativa individual, aproveitando as ligações comerciais e financeiras familiares – encontrar em praças estrangeiras a colocação do empréstimo municipal em condições mais favoráveis. A proposta da casa bancária Brodahg, com sede em Genebra, oferece condições ligeiramente mais favoráveis do que as propostas pelo Banco Lusitano⁷¹, mas acaba por ser recusada após longa discussão, em favor de uma nova proposta de empréstimo, que utilizando a autorização concedida pela lei de 10 de Junho de 1871, contrata apenas um crédito de 160 contos de réis. Finalmente, a maioria da vereação concorda em que nenhum empréstimo se pode contratar sem que se aumentem as receitas municipais⁷².

⁷⁰ O exemplo de Haussmann é citado explicitamente no relatório da comissão que analisou as condições em que se deveria realizar o empréstimo de 800 contos de réis. Em 1855 o município parisiense emite directamente títulos de dívida pública, não tendo qualquer banco como intermediário, segundo um esquema aliciante de subscrição a prestações ao longo de dois anos e de amortização durante trinta anos, através de sorteios anuais dos títulos, com bónus para os primeiros cinco títulos sorteados por semestre. No final do primeiro dia, toda a emissão tinha sido subscrita com um excesso de 20 milhões de francos sobre o total de 60 milhões que a compunham (Pinkney, *ob. cit.*, pp. 182-3; H. Saalman, *Haussmann: Paris transformed*, pp. 21-23). Cinco anos depois a emissão de um outro empréstimo não foi tão fácil (Pinkney, *ob. cit.*, pp. 186-7).

⁷¹ A proposta do banco Brodahg é apresentada nas pp. 1069-1072 do *Archivo Municipal* de 1871. O empréstimo seria concedido em seis séries semestrais ao juro de 7,35%, para ser amortizado ao longo de 55 anos em prestações anuais de 55 contos de réis. Seria precisamente esta entrega em seis séries que vai servir de argumento à recusa do empréstimo por parte da maioria da vereação. A taxa de juro seria muito elevada – embora a comissão nomeada para discutir e dar parecer sobre o assunto nunca quantifique essa taxa de juro, por completa incapacidade de cálculo deste indicador por parte dos seus membros, pelo que se pode presumir da leitura dos seus comentários – devido a estar a pagar prestações anuais de amortização e juros sobre um capital que ainda não tinha recebido na sua totalidade. Pinto Basto argumenta que a taxa de juro não atingiria os 7% ao ano (seria de cerca de 6,75%), calculando para tal a componente de juros na entrega anual de 56 contos, mas relativamente a um capital de 800 contos recebido por inteiro no início do contrato. Na verdade, a taxa de juro efectiva deste empréstimo era de 7,35% ao ano.

⁷² É esta a posição que ressalta da discussão que se processa em várias sessões nos meses de Setembro e Outubro de 1871, e que é sintetizada pelo vereador responsável pela fazenda em 6 de Novembro de 1871: «sobre a qual [operação financeira do empréstimo de 800 contos] a camara havia mesmo já reconsiderado, pois entendia que nenhum emprestimo convem realizar enquanto não houver um accrescimo de receita» (*Archivo Municipal*, 1871, p. 1122).

São as garantias necessárias à realização desta operação financeira que fazem com que ela se arraste no tempo, o que é revelado pelo impasse a que se chega no projecto de contrair um grande empréstimo de 800 contos (correspondente a mais do dobro das receitas anuais médias da câmara no início da década de 70 do século passado). A partir de então aborda-se o melhor meio de garantir o empréstimo, de que é exemplo uma longa discussão que ao longo de dois dias reúne deputados eleitos pela cidade de Lisboa e vereadores⁷³. Vários são os alvites sem que um consenso seja alcançado, a não ser na inevitável representação ao governo, que numa fórmula vaga («a camara entende que as despesas municipaes devem sahir da receita municipal»⁷⁴), tanto poderia traduzir-se no aumento do subsídio, na transferência dos direitos de consumo para a administração camarária ou no lançamento de adicionais às contribuições estatais⁷⁵.

O almejado contrato de empréstimo é celebrado em 1873, após consulta a várias casas bancárias nacionais, quase todas elas dando uma resposta negativa às pretensões camarárias⁷⁶, e em que acabará por ser o Banco Lusitano o responsável por este empréstimo de 160 contos, à taxa de juro nominal de 6%⁷⁷. As cartas de lei 14 de Maio de 1872 e de 23 de

⁷³ Sessões de 10 e 12 de Março de 1872.

⁷⁴ Representação de 21 de Março de 1872, *Archivo Municipal*, 1872, p. 1264.

⁷⁵ O recurso ao imposto como forma de garantir a contracção de um empréstimo é proposto na sessão de 17 de Outubro de 1872, em que novamente se discute um empréstimo de 160 contos. Vereadores como Braancamp ou Elias Garcia fazem a defesa desta solução, que é aprovada, mas que acaba por não ser viabilizada, porque o adicional que é votado, por proposta de Rosa Araújo e de Margiochi Júnior, é ilegal, por ser lançado sobre as contribuições indirectas. Existe, porém, grande renitência no interior da vereação ao recurso ao imposto como meio de suportar o lançamento de qualquer empréstimo e nova discussão para lançamento de adicionais sobre as contribuições directas acaba por ver esta opção reprovada em 7 de Novembro de 1872.

⁷⁶ Os estabelecimentos bancários contactados foram o Banco de Portugal, o Banco União do Porto, o Banco Aliança do Porto, o Banco Comercial do Porto, o Banco Mercantil Portuense, o London Brazilian Bank Limited, o Crédito Predial, o Banco Lusitano e o Banco Ultramarino. O único que não deu qualquer resposta foi este último banco, tendo os restantes dado uma resposta negativa, com excepção do Crédito Predial e do Banco Lusitano. Cf. *Archivo Municipal*, 1873, pp. 1696-1697.

⁷⁷ *Archivo Municipal*, 1873, pp. 1704-1705. No entanto, esta taxa de juro de 6% incidia sobre um capital de 152 contos, que foi efectivamente o que o município recebeu, pois (continua na pág. seguinte)

Abril de 1873 tinham aumentado em 30 contos, a primeira, e mais 15 contos, a segunda, as transferências da administração central para o município, fixando-as em 215 contos de réis anuais e comprovando que a forma mais expedita de dotar a câmara com um maior volume de receitas continuava a ser o aumento do subsídio governamental, em detrimento da transferência do imposto do consumo ou do lançamento de novos impostos. O folhetim deste empréstimo não estava, no entanto, terminado. Faltava-lhe o epílogo, relacionado com a aplicação dos 152 contos que foram efectivamente recebidos, correspondentes a 95% do valor facial de cada título. O problema dos esgotos da cidade fora a base da argumentação que propiciara a necessidade do recurso ao crédito. Outros melhoramentos tinham sido apontados, como os novos mercados, a abertura de ruas e o fim das obras do aterro ocidental⁷⁸. No entanto, em 18 de Agosto de 1873, uma proposta do presidente fala pela primeira vez na utilização do empréstimo como meio de saldar as dívidas do município aos seus credores⁷⁹, finalmente aprovada em 31 de Janeiro de 1874 e dirigida ao ministério para a necessária autorização governamental⁸⁰. A pressão

(cont. da página anterior)

as obrigações emitidas pela câmara foram trocadas por 95% do valor nominal do título, sobre o qual incidia a taxa nominal de 6%. O Banco Lusitano cobrava uma comissão de 1%, o que elevava a taxa de juro efectiva a 7,35% ao ano, exactamente a mesma que tinha sido recusada como demasiado elevada na discussão sobre o empréstimo de 800 contos concedido pelo banco de Genebra anteriormente referido. É uma taxa de juro mais elevada do que as praticadas em empréstimos amortizáveis do Banco de Portugal ao Estado no ano de 1873, em que a taxa de juro tinha sido de 6% e de 6,25% (Maria Eugénia Mata, *As finanças públicas portuguesas...*, pp. 224 e 227).

⁷⁸ Esta discussão é reeditada de forma inconclusiva em 1 de Agosto de 1873 (*Archivo Municipal*, 1873, pp. 1755-1757).

⁷⁹ *Archivo Municipal*, 1873, pp. 1772-1774.

⁸⁰ Veja-se a representação em *Archivo Municipal*, 1874, pp. 2027-2028. Ramalho Ortigão refere-se de forma contundente a esta deliberação camarária numa das suas Farpas. Depois de dizer que a Câmara Municipal de Lisboa «é só exactamente o milagre que cultiva como utensílio de administração», ao descurar um sistema metódico de saneamento e salubridade urbanas («é ao milagre que ela entrega a inspecção da limpeza, o saneamento da capital, a grande questão da higiene e da salubridade nesta região, em que se está vivendo menos e com mais achaques do que no interior dos sertões bárbaros, entre botocudos hidrópicos, em cabanas de lama, à beira dos rios pútridos»), debruça-se sobre a decisão municipal de desviar do seu fim primitivo a verba proveniente do empréstimo: «Curiosa coincidência. [...] no Parlamento apresenta o Governo uma proposta de lei na qual se refere uma representação da Câmara Municipal de Lisboa para que o Governo revogue a lei de Abril do ano passado, que restringe a exclusiva aplicação do empréstimo municipal de 160 contos a melhoramentos de

(continua na pág. seguinte)

dos credores – em 1874 o orçamento municipal registava como dívidas acumuladas uma verba de cerca de 90 contos, correspondente a 23% das receitas ordinárias – tinha conseguido desviar este empréstimo dos seus fins originais. Particularmente importantes eram as verbas devidas à Companhia do Gaz (perto de 37 contos), que representava o máximo alcançado pelos débitos municipais do fornecimento da iluminação pública quando se olhavam as dívidas há companhia nos últimos dez anos⁸¹. Ao Banco de Portugal a Câmara tinha deixado de pagar, desde 1871, a amortização do empréstimo que contraíra para a construção do matadouro no valor de 10 contos anuais e tinha dois anos de juros em atraso, no valor de 9625\$249⁸², única verba que entrava como dívida passiva ao Banco.

O período de vincado recurso ao crédito como fonte de financiamento municipal estava lançado por este empréstimo de 160 contos. Logo em Fevereiro de 1874 uma nova representação é feita para que seja autorizado outro empréstimo, num valor que não deveria ultrapassar os 250 contos anuais, para a construção de novos mercados na Praça da Figueira e no Aterro da Boavista (futuro mercado da Ribeira)⁸³, dando-se o acréscimo das receitas municipais de exploração dos novos mercados como garantia do pagamento futuro da amortização e juros. Em Junho, na discussão do orçamento para 1874-1875, a proposta do empréstimo mantém-se mas o seu montante está agora fixado em 160 contos de réis, com o objectivo essencial de terminar as obras dos Paços

(cont. da página anterior)

higiene e saúde pública; na Sociedade das Ciências Médicas, em sessão celebrada no mesmo dia ou no anterior, atestam os primeiros médicos de Lisboa que a canalização da cidade é péssima, e que são deploráveis as condições elementares da higiene e da saúde pública!» (Ramalho Ortigão, «A administração municipal e a saúde pública», Fevereiro de 1874, *As Farpas VII*, Lisboa, Clássica Editora, 1991, p. 9.

⁸¹ Os dados sobre a evolução da dívida à companhia foram publicados no relatório que acompanhou o orçamento para 1874-1875, em que se observa que a média anual dos débitos entre 1864 e 1873 andou pelos 17 contos de réis, com um máximo de 30375\$921 em 1864 e um mínimo de 3461\$550 em 1868 (*Relatório acerca do estado da fazenda [...] 1874-1875*, ob. cit., pp. 26-27).

⁸² *Idem, Ibidem.*

do concelho e realizar outros pequenos melhoramentos⁸⁴. A autorização governamental é célere, quando comparada com outras circunstâncias⁸⁵, e em Outubro já se discute em reunião de vereação a realização deste novo empréstimo, novamente com o Banco Lusitano⁸⁶, que se efectuará no ano seguinte. Em 1876, um pequeno empréstimo de 60 contos é contraído junto do Banco Insulano para expropriações e obras em geral, empréstimo por um período de um ano, que os vereadores, pela voz de Rosa Araújo, reputaram difícil de obter e que foi concedido em condições consideradas pouco favoráveis na reunião do Conselho Municipal⁸⁷. No final deste ano, novo empréstimo, contraído neste caso junto do recém criado Banco Lisboa & Açores, no montante de 200 contos, com uma taxa de juro de 6% e a ser pago em 18 anos, destinado à completa amortização do anterior empréstimo junto do Banco Insulano, à conclusão das obras dos Paços do Concelho, construção do mercado da Ribeira e obras de urbanização.

(cont. da página anterior)

⁸³ Representação de 9 de Fevereiro de 1874, *Archivo Municipal*, p. 2029. Anteriormente tinha existido um concurso de adjudicação a empresas privadas da construção de novos mercados no Campo de Santa Clara e junto à Calçada da Estrela.

⁸⁴ *Relatório acerca do estado da fazenda [...] 1874-1875*, ob. cit., pp. 22-25.

⁸⁵ Portaria de 22 de Outubro de 1874, aprovando um empréstimo de 160 contos de réis.

⁸⁶ *Archivo Municipal*, 1874, pp. 2235-2238.

⁸⁷ *Archivo Municipal*, 1876, pp. 818-819. Estava-se em plena crise financeira e bancária de 1876 (J. R. Rodrigues de Freitas, *Crise monetária e política de 1876 – causas e remédios*, Porto, Liv. Moré, 1876; M. Halpern Pereira, *Livre-câmbio e desenvolvimento económico – Portugal na segunda metade do século XIX*, Lisboa, Cosmos, 1971, pp. 288 e segs.; D. Justino, ob. cit., pp. 87 e segs.).

Quadro 27: Empréstimos municipais (1850-1930)

Data	Entidade	Motivo	Montante
1859	Banco de Portugal	Matadouro	115 000\$000
1861	Banco de Portugal	Matadouro	61 500\$000
1873	Banco Lusitano	Esgotos e outros melhoramentos	160 000\$000
1875	Banco Lusitano	Paços do concelho e outras obras	160 000\$000
1876	Banco Insulano	Expropriações e obras em geral	60 000\$000
1876	Carris de Ferro de Lisboa	Conclusão do Aterro ocidental até Alcântara	45 000\$000
1877	Banco Lisboa & Açores	Amortização do empréstimo anterior, mercado da Ribeira, Paços do concelho, etc.	200 000\$000
1879	Banco Lisboa & Açores	Conversão de empréstimo, Paços do concelho, Mercado da Ribeira, Avenida da Liberdade e outras obras	1 000 000\$000
1880	Banco Lisboa & Açores	Paços do concelho, Mercado Central, Avenida da Liberdade e outras obras	700 000\$000
1881	Henry Burnay & C.*	Mercado Central, Avenida da Liberdade e outras obras	1 451 610\$000
1882-1884	Comp. Geral Crédito Predial Português	Paços do concelho, Avenida da Liberdade e outras obras	1 260 764\$000
1884	Caixa Geral Depósitos	Serviço de incêndios	39 820\$000
1884	Banco de Portugal e outros	Melhoramentos e dívidas	300 000\$000
1885	Comptoir d'Escompte de Paris	Amortização do empréstimo anterior, déficit do orçamento de 1885-1886	1 681 290\$000
1886 ^a	Banco de Comércio e Indústria de Berlim	Déficit do orçamento de 1886-1887	3 401 370\$000
1886 ^b	Banco de Comércio e Indústria de Berlim	Conversão de empréstimos anteriores	7 747 830\$000
1890	Emissão pública de títulos de dívida	Contribuição do município para a defesa nacional (Ultimatum de 1890)	100 000\$000
1891	Nova Companhia dos Ascensores Mecânicos de Lisboa	Reconstrução dos canos de esgoto nas ruas da linha do ascensor da Graça	12 500\$000
1894	Caixa Geral Depósitos	Expropriações e ruas na 1ª zona	400 000\$000
1902	Caixa Geral Depósitos	Expropriações e ruas na 2ª zona	400 000\$000

Fontes: Orçamentos municipais; contratos publicados nas Actas da vereação; *Relatório apresentado na sessão de Março*, Lisboa Typ. Universal, 1886; *Relatório acerca da conversão da dívida municipal apresentado na sessão extraordinária de Outubro*, Lisboa, Imprensa Democratica, 1886.

Notas:

a) Empréstimo de 26 de Abril de 1886

b) Empréstimo de 20 de Novembro de 1886

A partir desta data o recurso ao crédito como meio de financiar o défice transforma-se em prática corrente. Todos os anos entre 1879 a 1886 se irá realizar pelo menos um empréstimo, com montantes largamente superiores aos que foram contratados entre 1874 e 1877 (Quadro 27). Alguns bancos assumem um papel de relevo na colocação da dívida do município. Entre 1877 e 1880, o Banco Lisboa & Açores encarrega-se de todas as operações de emissão de dívida levadas a cabo pela câmara. Nos anos que medeiam até 1882, vários bancos intervêm nos empréstimos à câmara, desempenhando a sociedade liderada por Henry Burnay uma posição destacada, até transmitir a maioria das obrigações que detinha no empréstimo de 1881 para o Banco de Portugal. Entre 1882 e 1884 vai ser através do Crédito Predial que a dívida municipal é colocada, em vários empréstimos que se desenrolam ao longo de três anos⁸⁸. Esta posição da câmara junta da Companhia Geral de Crédito Predial Português – presidida então pelo chefe do governo, Fontes Pereira de Melo – estava longe de ser desprezível, pois representava cerca de 43% de todos os empréstimos municipais contratados pelo banco imobiliário entre 1881 e 1886⁸⁹. Nos dois anos seguintes dois bancos estrangeiros vão assumir-se como importantes operadores no financiamento do município: o Comptoir d'Escompte – com ligações ao Crédito Predial – num empréstimo episódico em 1885, já que a sua dívida é resgatada no ano seguinte⁹⁰; o Banco de Comércio e Indústria de Berlim, que se responsabiliza pelos dois maiores empréstimos realizados pela Câmara ao longo de todo este período.

⁸⁸ Empréstimos em Dezembro de 1882, Março, Julho e Novembro de 1883, Janeiro e Maio de 1884, perfazendo a quantia apresentada no Quadro 27.

⁸⁹ Os montantes dos empréstimos municipais para aquele período foram retirados de *A Companhia Geral do Crédito Predial Português. Estudo descritivo e crítico da sua vida*, Lisboa, 1929, p. 214. Se aos empréstimos da câmara juntarmos as dívidas que ficaram à sua responsabilidade após 1885, com a incorporação do extinto concelho de Belém, aquela percentagem ascenderia a 53%. Por outro lado, a câmara ainda se responsabilizou por 69% da dívida contraída pela Junta Geral do Distrito de Lisboa junto do mesmo banco após o fim deste organismo.

Após um período de longa indefinição das modalidades em que deveria ser contratada a primeira operação de crédito da década de 70 do século XIX, num processo que se arrasta entre 1871 e 1873, vários empréstimos se sucedem nos anos seguintes, responsáveis pelo acréscimo da importância desta rubrica nas receitas municipais. Na ausência de qualquer mudança da estrutura das receitas camarárias, este ritmo de endividamento só se poderia manter com o acréscimo das transferências de fundos governamentais. Numa primeira fase (anos 70), o crescimento destas transferências foi significativo: em dois anos apenas (1872 e 1873), foi maior o aumento dos subsídios governamentais à verificação do que em todo o período retratado no Quadro 28. Foi o momento em que esta rubrica do orçamento municipal chegou a registar mais de 50% das receitas ordinárias do município⁹¹. Numa segunda fase, os aumentos das transferências governamentais continuaram (1882 e 1885), mas com montantes mais diminutos, que não conseguiram proporcionar uma subida significativa das receitas camarárias. Mais tarde, os anos finais do século XIX caracterizam-se por uma nova intensificação das transferências financeiras do poder central, como pode ser constatado pela evolução do seu valor *per capita* e em termos reais (Quadro 25) ou pelo seu peso na estrutura das receitas camarárias (Quadro 29), que será abordada mais adiante.

(cont. da página anterior)

⁹⁰ A taxa de juro efectiva por que foi contraído este empréstimo foi excepcionalmente elevada (8,4% contra 7,3% para o empréstimo realizado em 1881 com Henry Burnay), o que explicaria a sua conversão logo que existiu oportunidade.

⁹¹ Situação que ocorre no orçamento de 1874, com 53%, mas que não é caso excepcional. Em 1875 cifrava-se também em 54% (dados dos orçamentos dos anos respectivos).

Quadro 28: Valor das transferências governamentais regulares (1860-1885)

Ano	Diploma legal	Valor	Aumento	Aumento em %
1860	Lei de 3 de Agosto de 1860	120 000\$000		
1864	Lei de 25 de Junho de 1864	150 000\$000	30 000\$000	25,0
1872	Lei de 14 de Maio de 1872	200 000\$000	50 000\$000	20,0
1873	Lei de 23 de Abril de 1873	215 000\$000	15 000\$000	7,5
1882	Lei de 28 de Julho de 1882	224 000\$000	9 000\$000	4,2
1885	Lei de 18 de Julho de 1885	235 000\$000	11 000\$000	4,9

Fonte: Colecção de Legislação Portuguesa, anos respectivos.

Se este esforço governamental para dotar o município com um reforço das suas fontes de receitas, através da transferência de verbas do orçamento de Estado, é facilmente compreensível devido à necessidade de possibilitar a realização dos primeiros empréstimos, torna-se oportuno tentar explicar o momento em que estas iniciativas surgiram, após longos anos de pressão da edilidade para que existisse um reforço das suas receitas e não sendo novos os problemas de saneamento urbano ou a necessidade de melhorar as infra-estruturas de circulação e de abastecimento. Embora uma resposta a esta questão esteja longe de poder ser fornecida com inteira clareza, é possível, pelo menos, sugerir algumas explicações para o momento em que essas transferências tiveram lugar.

A primeira coincidência sugestiva relaciona-se com o saldo efectivo das contas públicas. O aumento das consignações em 1872 e 1873 efectua-se no momento em que o saldo efectivo das contas do Estado tem uma cobertura das despesas pelas receitas na ordem dos 86%, situação

pouco habitual⁹², considerando que nos anos transactos (1870 e 1871, 1868 e 1869) a taxa de cobertura tinha sido de 78% e 67%. Também o acréscimo da transferência governamental em 1882 se processa em circunstâncias de subida da cobertura das receitas pelas despesas (1881 e 1882, 82%), após um período (1876-1880) em que a taxa de cobertura andou em média pelos 76%. Em 1885 esta coincidência não existe. O acréscimo da transferência realiza-se num ano em que a taxa de cobertura está a níveis pouco elevados, o mesmo acontecendo no ano de 1884. As disponibilidades financeiras da administração central influenciariam certamente o momento em que se realizou o aumento do subsídio.

A segunda coincidência diz respeito ao facto de estes aumentos se efectuarem em períodos de estabilidade governativa⁹³. Entre Setembro de 1871 e Março de 1877 ocorre um dos mais longos períodos de permanência consecutiva do mesmo chefe do governo durante o rotativismo monárquico da segunda metade do século XIX. Trata-se de Fontes Pereira de Melo e é este o momento em que se realizam os dois aumentos do subsídio governamental na década de 70⁹⁴. Nos anos 80 do século passado os dois acréscimos da consignação governamental ao município efectuam-se mais uma vez durante a passagem de Fontes Pereira de Melo pela chefia do governo, em mais um longo período de permanência nestas funções (Novembro de 1881 a Outubro de 1883 e

⁹² Maria Eugénia Mata e Nuno Valério, *História económica de Portugal*, Lisboa, Presença, 1994, quadro D.1; também Maria Eugénia Mata, *As finanças públicas portuguesas...*, pp. 181 e segs.

⁹³ Maria Eugénia Mata, «Conjuntura económica e conjuntura política em Portugal (1851-1910)», *Economia*, 1990, vol. XIV, para uma abordagem das relações entre o nível de instabilidade governativa e o contexto financeiro.

⁹⁴ Dois ministros da fazenda asseguraram a gestão deste ministério: entre Setembro de 1871 e Outubro de 1872 foi o próprio Fontes a encarregar-se desta pasta; a partir desta data seria António de Serpa Pimentel (Maria Eugénia Mata, *ob. cit.*). Como ministro do reino, com a tutela da administração local, esteve entre 1871 e 1878, Rodrigues Sampaio, responsável durante a mesma data pela aprovação de um novo Código Administrativo (César Oliveira, «Os municípios no liberalismo monárquico constitucional», in *História dos municípios e do poder local*, Lisboa, Círculo dos Leitores, 1996, p. 212).

Outubro de 1883 a Fevereiro de 1886)⁹⁵. Outro protagonista como chefe do governo (o Duque de Loulé), mas em período de igual estabilidade, caracteriza o importante aumento das transferências em 1864: o Duque de Loulé presidiu ao governo entre Julho de 1860 e Abril de 1865⁹⁶.

Epifenómeno da estabilidade governativa ou garante dessa longevidade no poder, o aumento da dotação governamental pode ainda ocorrer em circunstâncias em que a luta política dita a oportunidade destas medidas. É difícil não associar o reforço de meios financeiros do município (aumento da consignação, aprovação de novos empréstimos, reforma da estrutura financeira) que ocorreu ao longo da década de 80 do século passado, com o crescimento eleitoral dos republicanos na cidade de Lisboa nas eleições para a câmara dos deputados⁹⁷. Por outro lado, desde 1872 que os republicanos já tinham assento na vereação da capital, através de Elias Garcia, trabalhando com frequência com os vereadores ligados aos progressistas. Para além de resposta às prementes necessidades de modernização das infra-estruturas urbanas, a coincidência entre aumento das transferências do poder central, estabilidade governativa e reforço de correntes políticas mais radicais (num contexto de maior amplitude do direito de voto a partir de 1878) não deixa de suscitar a necessidade de uma atenção mais atenta à componente política destas decisões, aqui não desenvolvida.

⁹⁵ Mais uma vez Fontes Pereira de Melo assegura a pasta da fazenda num primeiro período (Novembro de 1881 a Outubro de 1883), sendo Hintze Ribeiro o ministro da fazenda nos restantes anos.

⁹⁶ Estava como ministro da fazenda Joaquim Lobo de Ávila, que desde Fevereiro de 1862 desempenhava estas funções e que as manteria até Março de 1865.

⁹⁷ Pedro Tavares de Almeida, *Eleições e caciquismo...*, ob. cit., pp. 171 e segs; e do mesmo, «Nos bastidores da eleição de 1881: a correspondência de José Luciano de Castro», *Revista de História Económica e Social*, 1988, p. 67.

4. A tentativa de transformação da estrutura financeira do município

Não era possível manter o recurso às transferências do Estado como solução duradoura para os problemas financeiros da administração da cidade de Lisboa. A negociação de qualquer aumento de verba era um processo moroso, que passava por negociações políticas delicadas e que se confrontava com as dificuldades financeiras da Administração Pública central, ao longo de todo o período⁹⁸. Por outro lado, mantinham-se – e acentuavam-se mesmo com o crescimento mais acelerado da cidade a partir do final dos anos 70 do século passado – as pressões tendentes ao aumento do envolvimento da administração municipal nos melhoramentos urbanos. O progresso nas condições de salubridade urbana permanecia uma tarefa inacabada, agora que existia o primeiro projecto integrado de transformação da rede de esgotos da cidade de Lisboa⁹⁹. O desenvolvimento urbanístico era outra das frentes de actividade municipal, exigindo amplas disponibilidades financeiras para as expropriações e trabalhos de construção de novas vias, num momento em que a expansão para o Norte da cidade se assumia como linha de desenvolvimento privilegiada, depois da aprovação da construção da Avenida da Liberdade em 1879 e delineada a expansão para as suas margens (nomeadamente a parte ocidental). A modernização das infra-estruturas de abastecimento da cidade de Lisboa continuava por fazer no início da década de 80, muito embora a construção de uma rede de mercados implantada em diferentes

⁹⁸ Para uma visão de conjunto veja-se a já citada obra de Maria Eugénia Mata, *As finanças públicas portuguesas...*, Lisboa, Banco de Portugal, 1993.

⁹⁹ *Esgotos de Lisboa. Parecer e actos da comissão nomeada pela Camara Municipal em 4 de Agosto de 1880*. Lisboa, 1881. O projecto definitivo é apresentado por Ressano Garcia na sessão de 6 de Dezembro de 1883 da câmara municipal.

pontos da cidade constasse dos projectos municipais desde há pelo menos vinte anos¹⁰⁰.

Aumentou o recurso à dívida municipal, com uma média de um empréstimo por cada ano de exercício entre 1873 e 1886. O resultado traduziu-se na diminuição da importância relativa das consignações governamentais quando se compara o período de 1870-1874 com o de 1880-1884, substituída pelas verbas que anualmente entravam nos cofres municipais, provenientes dos empréstimos contraídos. O peso dos impostos, ou mesmo das multas e licenças, continuava a evolução descendente já discernível entre a década de 60 e a década de 70.

Porém, a entrada de verbas derivadas do empréstimo de dinheiro, sem que existisse a correlativa possibilidade de através do expediente fiscal, por meio da cobrança de taxas de utilização ou pelo pagamento da prestação de serviços existir, a prazo, uma recuperação dos montantes recebidos a crédito, traduzia-se numa fonte de estrangulamento das finanças municipais, devido à pressão exercida pelo serviço da dívida. Da exploração municipal dos novos mercados podia resultar um acréscimo da receita anual de cerca de 11 contos entre 1870-1874 e 1880-1884, ou mesmo 20 contos quando a comparação se estendia a 1889-1894¹⁰¹; o matadouro podia passar de resultados líquidos de cerca de 15 contos por ano entre 1870-1874 para 20 contos dez anos depois, mas o aumento da receita nesta rubrica não conseguia compensar novos compromissos que pesavam sobre as finanças municipais, como a criação dos talhos municipais, que anualmente entre 1880-1884 deram um prejuízo de cerca

¹⁰⁰ A década de 80 do século passado vai dar passos decisivos nessa modernização das infra-estruturas de abastecimento da cidade de Lisboa, com a construção do Mercado 24 de Julho e do Mercado de S. Bento em 1881, do Mercado da Praça da Figueira em 1885 e do Mercado Geral de Gados em 1888. O Mercado Central – que várias vezes consta dos pedidos de empréstimo – acaba por não se realizar. Estava para se situar na avenida da Liberdade, o que não podia deixar de ser considerado um local pouco apropriado para um equipamento desta natureza.

¹⁰¹ Valores líquidos das despesas com a exploração dos mercados (dados dos orçamentos para os mesmos anos).

de 6 contos de réis¹⁰². É visível algum esforço em tentar cobrar mais eficientemente as licenças municipais e mesmo em querer promover a actualização das suas taxas. Mas os êxitos são nulos até 1886: por um lado, a receita desta rubrica mantém-se com reduzida alteração, mercê da oposição ao aumento dos valores da cobrança¹⁰³; por outro lado, a administração fiscal do município revela-se incapaz de melhorar o sistema de cobrança das licenças, rendimento tributário de onde se poderia esperar um acréscimo das receitas que acompanhasse o progresso económico da cidade¹⁰⁴.

As verbas associadas aos juros e amortização da dívida não paravam de crescer. Em 1874, apenas representavam 4% de todas as despesas. No ano seguinte o seu peso relativo já tinha aumentado para 7% e em 1876 ascendia a 9%, mercê dos empréstimos entretanto efectuados. Nos anos iniciais da década de 80 do século XIX os encargos com a dívida municipal não baixam o seu peso nas despesas municipais, dando mesmo um salto em 1884 para 13%.

¹⁰² Como foi assinalado anteriormente a criação dos talhos municipais tinha prioritariamente objectivos sociais, pretendendo ter uma função reguladora do preço da carne ao consumidor final.

¹⁰³ Em 1871 tinha existido um primeiro esforço para aumentar os valores das licenças, mas sem sucesso. Apenas em 1886 esta intenção de várias vereações foi coroada de êxito, não sem que se exprimisse um profundo descontentamento da Associação Comercial de Lisboa contra a revisão das posturas em Novembro de 1886. No entanto, a revisão das taxas foi aplicada e resultou num aumento significativo desta receita, que passou de cerca de 20 contos em 1880-1884 para uma verba rondando os 55 contos entre 1889-1894, tudo a preços constantes.

¹⁰⁴ Em 1874 um director administrativo da câmara queixava-se das dificuldades de fiscalização do cumprimento do pagamento das licenças de estabelecimentos (*Archivo Municipal*, 1874, pp. 2086-2087). Quase vinte anos depois, a situação não tinha aparentemente mudado. O vereador da Fazenda Martinho Guimarães fez em 1892 um balanço impiedoso da cobrança dos oito tipos de licenças que faziam parte da receita municipal, nomeadamente das licenças de estabelecimento, que pelas suas características podiam resultar no maior crescimento daquela: «[...] a mais luzida d'essas receitas obtem-se por modos e processos tão primitivos e imperfeitos, que tendo a postura que a estabelece um caracter *universal*, tão difficil é a Repartição das Licenças saber quem deixou de obedecer á postura, como lhe impossivel é saber ao certo quantos são os que teem de a cumprir» (*Situação financeira da Camara Municipal de Lisboa*, Lisboa, Typ. Costa Braga, 1892, p. 12).

*Quadro 29: Estrutura das receitas municipais, valores médios por quinquénio, 1860-1913
(valores em %)*

Rubrica	1860-1864	1870-1874	1880-1884	1889-1894	1899-1904	1909-1913
Bens Próprios	22,3	31,8	29,0	26,5	26,7	28,3
Consignações governamentais	42,6	42,5	14,4	10,2	29,3	26,2
Empréstimos	0,3	7,6	38,4	1,7	0,0	0,0
Impostos	7,5	1,9	0,7	37,2	17,6	15,9
Multas e licenças	8,3	7,2	1,7	2,7	2,7	2,8
Outras receitas	18,9	8,6	13,9	17,1	10,9	19,7
Terrenos	0,0	0,3	1,9	4,6	12,8	7,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Cf. Quadro 25.

Também continuavam a crescer as dívidas a fornecedores, o atraso no pagamento de férias e gratificações a trabalhadores ou de ordenados aos professores das escolas municipais. Em 1874, a dívida corrente atingia a verba de 74 contos de réis a preços de 1914, suscitando a operação de pagamento dessas dívidas acumuladas com o recurso ao empréstimo negociado em 1873 e emitido no ano de 1874¹⁰⁵. No início da década de 80 do século passado, a dívida corrente já tinha alcançado uma verba de 100 contos de réis a preços de 1914, depois de ter baixado para menos de 3 contos em 1875 (como efeito da aplicação excepcional de parte do empréstimo emitido em 1874) e de nos três anos seguintes (1876-1878) não ultrapassar os 27 contos, tudo a preços constantes. Nem os empréstimos contraídos entre 1880 e 1885, nem as novas receitas proporcionadas pela reforma administrativa de 1885 foram suficientes para aliviar esta pressão da dívida corrente sobre a fazenda municipal. Na preparação do orçamento para 1886-1887 a vereação revela que a administração transacta tinha terminado o ano de 1885 com cerca de 300

¹⁰⁵ Orçamento para o ano de 1873-1874. É provável que as dívidas da câmara tivessem uma expressão ainda superior à expressa em termos orçamentais.

contos de dívidas não saldadas a fornecedores e outros, a preços de 1914.

Apenas uma nova fonte de receitas surge nos orçamentos municipais a partir de 1880-1884. Embora pouco relevante quanto ao montante dos rendimentos que proporcionava – porém, quase igualava o que era recebido em impostos e licenças – a venda de terrenos municipais conseguia já uma receita média anual na ordem dos 32 contos de réis. Não era um expediente desconhecido, o de vender as sobras das expropriações levadas a cabo para projectos urbanísticos de construção ou remodelação de vias públicas e assim angariar algumas receitas para o tesouro municipal. Previsto na legislação sobre expropriação, as baias que esta colocava à sua utilização nunca o poderiam tornar numa fonte importante de receitas. No entanto, os ecos que chegavam a Lisboa sobre as operações imobiliárias que era possível montar com uma legislação mais ágil de expropriação, que permitisse incorporar na fazenda municipal extensões maiores de terrenos do que aquelas que seriam necessárias para as obras públicas, faziam com que esta se tornasse uma das fontes de receita mais desejadas, como iremos ver no próximo capítulo. Para tal, apenas seria necessário avançar um pouco mais nas possibilidades abertas pelo decreto de 31 de Dezembro de 1864, que já previa um mecanismo mais expedito de expropriação para fins urbanísticos. A utilização dos mecanismos de expropriação por utilidade pública como um expediente financeiro para a Câmara Municipal é, no entanto, enunciada um ano antes, no texto de uma representação que em 28 de Dezembro de 1863 foi enviada ao Governo, em que – depois das habituais referências aos melhoramentos necessários e aos embaraços financeiros do município – se pedia um aumento do subsídio governamental e se propunha o seguinte:

«[...] julga a camara conveniente pedir ao governo de V. Magestade, que proponha ao corpo legislativo na proxima sessão maior amplitude na lei d'expropriações por utilidade publica, com o fim de que a

representante possa adquirir, além dos terrenos destinados á via publica ou a estabelecimentos municipaes, os adjacentes a estes, para n'elles edificar por sua conta casas modêlos a respeito da construcção e distribuição interna, ou para os vender com a condição de que as edificações que n'elles se erigirem estejam rigorosamente sujeitas a um plano, aonde junto á boa construcção se observem os preceitos hygienicos.»¹⁰⁶

Também esta possibilidade não se concretizou até ao final da década de 80 do século XIX, e mesmo assim com um objecto limitado, como iremos ver no próximo capítulo. A única solução que restava era a de enveredar por um reforço da base fiscal das receitas municipais – mesmo sendo uma medida impopular, como em anteriores situações se tinha constatado –, reorganizando a estrutura dos rendimentos camarários.

A reforma administrativa do município de Lisboa de 18 de Julho de 1885 encarregou-se de dotar a câmara de uma organização própria, atendendo às especificidades de ser a maior cidade e a capital do reino¹⁰⁷. Estipulou-se como competência camarária a capacidade de lançar adicionais sobre as contribuições directas (predial, industrial, sumptuária e de rendas de casa) e a de criar contribuições indirectas de âmbito municipal (artº. 10º., nos. 20 e 21). A autonomia municipal é ampliada, através da concessão da possibilidade de deliberar com efeitos executórios nestas matérias, desde que os adicionais não ultrapassassem 25% (artº. 11º., nº. 1). Também tinha a mesma competência na aprovação de empréstimos, com o único limite de que as anuidades dos compromissos da dívida municipal não deveriam ultrapassar 25% das

¹⁰⁶ *Archivo Municipal*, 1863, p. 1678.

¹⁰⁷ Os efeitos desta reforma administrativa na reorganização contabilística do município – evidenciada pela vereação eleita em 1886 (*Actas das Sessões da Câmara Municipal de Lisboa*, 1886, p. 19) – não são aqui apresentados. Foi a segunda tentativa – esta com êxito – de formular um regime administrativo excepcional para o município de Lisboa, *(continua na pág. seguinte)*

receitas ordinárias (artº. 11º., no. 2). Por último, passaria a fazer parte da receita municipal 80% do excesso que futuramente se arrecadasse no imposto de consumo relativamente ao montante cobrado no ano económico de 1884-1885 (artº. 116º.). Ainda que de forma muito parcial, satisfaziam-se as reivindicações de sucessivas vereações para que o imposto de consumo fosse entregue ao município.

Foi importante o acréscimo das receitas possibilitado pela aplicação destas disposições, como pode ser constatado pela observação do Quadro 30. Se o cálculo tomasse em consideração apenas as receitas ordinárias (de onde se excluíam, nomeadamente, as verbas provenientes dos empréstimos ou da venda de terrenos, como rubricas mais importantes), a contribuição destas novas fontes de rendimento para o tesouro municipal seria ainda mais decisiva, alcançando então um peso relativo de 26%. Mais importante ainda: o reforço da base fiscal da edilidade tornava possível uma maior plasticidade entre o crescimento da actividade económica na cidade e da riqueza dos seus habitantes, e o aumento das receitas municipais.

Numa apreciação que se revelaria demasiado optimista, a vereação que entrou em funções no início de 1886 considerava os meios de que a câmara fora dotada em 1885 como suficientes para reorganizar as finanças municipais¹⁰⁸. E num relatório sobre o orçamento municipal de 1886 considerava-se que o imposto de consumo teria tendência para aumentar, revelando um franco optimismo quanto a evolução das finanças municipais¹⁰⁹.

(cont. da página anterior)

atendendo às suas especificidades (César Oliveira, «Os municípios no liberalismo monárquico constitucional», *ob. cit.*, p. 214)

¹⁰⁸ *Actas das Sessões da Câmara Municipal de Lisboa*, 1886, p. 21

¹⁰⁹ *Relatório sobre o orçamento rectificado para 1886 apresentado na sessão extraordinária de Julho*. Lisboa, Imprensa Nacional, 1886, pp. 8-9.

Quadro 30: Novas receitas municipais ao abrigo da reforma administrativa do município de Lisboa de 1885 e o seu peso no conjunto dos rendimentos

Rubrica	Valor	% receitas
Adicional sobre contribuição industrial (25%)	104 200\$000	4,5
Adicional sobre contribuição predial (25%)	91 850\$000	4,0
Adicional sobre impostos sumptuário e de rendas de casa (21%)	40 656\$000	1,8
Participação no imposto de consumo	104 500\$000	4,5
Total destes impostos	341 206\$000	14,7
Total das receitas municipais no ano de 1887	2 314 403\$632	100,0

Fonte: Orçamento municipal de 1887

A transformação operada pela reforma administrativa de 1885 foi a responsável pelo aumento da base fiscal das receitas municipais, visível nos Quadro 25 e Quadro 29. O seu efeito não iria ser apenas o de angariar novas fontes de receitas para o tesouro municipal. Serviria também como garantia para o lançamento de dois importantes empréstimos no ano de 1886. O primeiro, contratado em 26 de Abril¹¹⁰, visava um reforço das disponibilidades financeiras do município para fazer face ao acréscimo das despesas com a efectivação dos projectos urbanísticos em que se tinha comprometido (nomeadamente a construção da Avenida de Liberdade e áreas limítrofes, mas também operações de reorganização viária de menor dimensão), para continuar a modernização

¹¹⁰ Foram apresentadas duas propostas de bancos alemão: a primeira, assinada pelos Deutsche Effecten und Bank e Deutsche Vereinsbank; a segunda apresentada pelo Banco do Commercio e Industria de Berlim, em consórcio com a Merck Marx & C^a, com duas hipóteses de empréstimo (*Relatório apresentado na sessão extraordinária de Abril, Lisboa, Imprensa Nacional, 1886*). Foi aprovada na segunda proposta a hipótese que contemplava o empréstimo do capital nominal de 3401370\$000 (real=2500006\$950), à taxa de juro nominal de 4% (taxa de juro efectiva=5,56% ao ano).

da canalização de esgotos e para distratar o empréstimo com o Comptoir d'Escomptes.

O segundo empréstimo de 1886, contraído em 20 de Novembro, vai representar um marco importante nas finanças municipais. Em primeiro lugar é o resultado de extensas discussões sobre o estado financeiro do município¹¹¹, no sentido de mobilizar os meios disponibilizados pela reforma administrativa de 1885 e, simultaneamente, reforçar as receitas provenientes de taxas e licenças camarárias. O resultado mais imediato vai ser a revisão de todas as posturas incidindo sobre o pagamento de licenças¹¹². Em segundo lugar, o empréstimo pretende amortizar parte da dívida municipal, contraída em anos anteriores pelo município ou integrada nos compromissos financeiros da câmara pela extinção do concelho de Belém (incorporado em Lisboa) e da Junta Geral do Distrito de Lisboa (69% da sua dívida tinha passado para a responsabilidade da câmara de Lisboa).

Os cinco últimos anos antes de 1886 tinham-se caracterizado por um forte abalo no crédito do município, mercê da corrida aos empréstimos a que se assistira em anos anteriores – alguns deles contraídos a taxas efectivas elevadas, como o de 1885 – e do aumento do défice das contas camarárias¹¹³. Como resultado, grande parte dos títulos de dívida emitidos

¹¹¹ Nunca até então a Câmara se tinha empenhado num levantamento tão pormenorizado das finanças municipais, com a apresentação das características das verbas das receitas que entravam no tesouro municipal, as principais despesas, as dívidas pagáveis à vista, a dívida consolidada não amortizável e amortizável. Os relatórios elaborados para várias sessões destinadas a discutir problemas financeiros constituem uma documentação fundamental para conhecer estes temas, tal como as discussões então realizadas.

¹¹² O novo código de posturas é aprovado em 24 de Dezembro de 1886 (*Actas das sessões da Câmara Municipal de Lisboa*, 1886, pp. 440 e segs.), depois de uma prolongada discussão. As novas licenças de obras e edificação, por exemplo, foram discutidas e aprovadas em 4 de Dezembro de 1886 (*Actas das sessões da Câmara Municipal de Lisboa*, 1886, pp. 403-5).

¹¹³ A gestão de Rosa Araújo – entre 1878-1885, de longe a mais longa das presidências no período entre 1854 e 1930 – correspondeu à época em que ocorreu esta profusão de empréstimos. Regenerador, esteve à frente da câmara da capital durante um período de estabilidade governativa do seu chefe de partido como presidente do conselho de ministros (1881-1885, para além do período entre o início de 1878 e meados de 1879).
(continua na pág. seguinte)

nas últimas operações não tivera colocação¹¹⁴ e a sua cotação degradara-se¹¹⁵. Por exemplo, os títulos de 1882 do Crédito Predial ainda foram colocados a 96% do seu valor facial, mas os de 1885 já o foram a 88% e os de 1886 a 85%. Em resultado desta reduzida procura dos títulos de dívida municipal, os estabelecimentos bancários promotores dos empréstimos posteriores a 1880, e outros que tinham adquirido os títulos, tinham na sua posse grande número de obrigações, com manifestas dificuldades para, por exemplo, o Crédito Predial¹¹⁶ ou traduzindo-se em operações de transmissão destas obrigações para outros bancos como a contratada por Burnay em 1884¹¹⁷, tudo enfraquecendo o crédito da câmara junto da banca nacional.

Não era a primeira tentativa de proceder à amortização da dívida municipal em 1886. À anterior – em Maio – tinha apenas ocorrido uma proposta, apresentada por Henry Burnay, que foi considerada desfavorável para o município¹¹⁸. A nova proposta, feita pelo Banco de Comércio e Indústria de Berlim, que já tinha contratado o anterior empréstimo de Abril, permite a conversão de parte da dívida municipal,

(cont. da página anterior)

A subida ao poder dos progressistas em 1886 correspondeu à mudança de gestão camarária para uma maioria deste partido, estando o presidente do município, Fernando Palha, em funções desde 1886 ao início de 1890, momento em que a câmara foi destituída das suas funções.

¹¹⁴ Os empréstimos de 1870-1880 foram os últimos quase inteiramente subscritos. O de 1881 já teve grande número de obrigações que não foram compradas.

¹¹⁵ Isto mesmo era reconhecido no relatório que acompanhava a apreciação da primeira proposta de conversão da dívida formulada por Burnay, em que se concluía que a «pequenez do nosso mercado financeiro nacional, e a vacillação do credito, embora momentanea, da camara municipal, foram, sem duvida as causas principaes d'esta estagnação de valores» (*Relatorio apresentado na sessão extraordinaria de Maio, Lisboa, Imprensa Nacional, 1886, p. 7*).

¹¹⁶ *A Companhia Geral do Credito Predial Portuguez, ob. cit., pp. 60 e segs.*

¹¹⁷ Henry Burnay vai transferir os créditos que detinha sobre a câmara para o Banco de Portugal nesta data.

¹¹⁸ Propunha a conversão das dívidas ao Crédito Predial (quer as da Câmara de Lisboa, quer as de Belém e da Junta distrital que tinham passado a encargo municipal) num empréstimo a 90 anos, mas com uma taxa efectiva ligeiramente superior à do empréstimo do Banco Comércio e Indústria de Berlim: 5,64% contra 5,56% ao ano. Para além disto, também trazia uma reduzida economia ao município face aos encargos da dívida que iria ser amortizada (*Relatorio apresentado na sessão extraordinaria de Maio, Lisboa, Imprensa Nacional, 1886*).

nomeadamente os empréstimos realizados junto do Crédito Predial, e os empréstimos de 1879, 1880 e 1881, obtendo-se ainda um pequeno capital de cerca de 500 contos e permanecendo sensivelmente a mesma a anuidade dos encargos com este empréstimo e com as obrigações que não foram convertidas¹¹⁹. Tinham-se, assim, alcançado parcialmente os objectivos a que a vereação se propusera ao iniciar esta operação de conversão da dívida municipal, que passavam por uma maior disseminação das obrigações municipais e pela diminuição dos encargos com os juros e amortização da dívida, no sentido de proporcionar um mercado mais favorável para futuros empréstimos¹²⁰.

O sucesso relativo da conversão de parte da dívida municipal não ultrapassara as dificuldades financeiras da edilidade. Tratara-se de uma operação que reunira o interesse dos bancos, credores nacionais da câmara, em desfazerem-se de obrigações que não tinham colocação no mercado e a conveniência da administração camarária em procurar

¹¹⁹ As condições do contrato com o banco alemão e a sua análise foram publicadas em *Relatório acerca da conversão da dívida municipal apresentado na sessão extraordinária de Outubro*, Lisboa, Imprensa Democratica, 1886. Esta operação reembolsava as obrigações dos empréstimos de 1879 a 1884 abaixo do par, após acordo com os estabelecimentos de crédito que detinham o maior volume de títulos, emitindo novas obrigações de 90\$000 com juro de 4% nominal e com um prazo de amortização de 90 anos, adquiridas abaixo do par pelo banco (66\$600), o que resultava numa taxa de juro efectiva de 5,5% ao ano. Nem todas as obrigações dos empréstimos de 1879 a 1884 foram apresentadas à conversão, ficando por converter quase 396 contos de réis do empréstimo de 1881 (27% do capital amortizável), mantendo-se uma anuidade de cerca de 20 contos. Assim, o empréstimo do banco alemão foi menor do que o montante máximo autorizado. Correspondeu a um capital nominal de 7747830\$000, dos quais a câmara recebeu 5767829\$000, que utilizou na amortização dos empréstimos anteriores com excepção de uma verba de quase 510 contos de réis, que constituiu o saldo líquido para o município desta operação financeira. Senão vejamos: em 1896 os empréstimos de 1879 a 1894 e os encargos financeiros da câmara de Belém e da Junta de distrito que passaram para a câmara de Lisboa representavam uma anuidade de 339740\$474; o empréstimo de Novembro de 1886 traduziu-se numa anuidade de 319272\$406 e as obrigações que não foram convertidas ficaram com um encargo anual de 20099\$390; tudo somado atingia uma anualidade a partir de 1886 de 339371\$790, praticamente equivalente à anterior; como o resgate das obrigações dos empréstimos convertidos foi efectuada abaixo do par e a taxa de juro do novo empréstimo foi ligeiramente mais favorável que alguns dos empréstimos convertidos, isso possibilitou um ganho para a câmara nesta operação, traduzido na referida verba de 510 contos de réis.

¹²⁰ Estes objectivos foram enunciados nos dois relatórios dedicados à conversão da dívida municipal (*Relatório apresentado na sessão extraordinária de Maio*, Lisboa, Imprensa (continua na pág. seguinte)

melhorar as suas condições de crédito e a sua imagem, recebendo um pequeno benefício na conversão abaixo do par e alcançando uma taxa de juro mais favorável. Todavia, os encargos da dívida continuavam demasiado elevados, abrangendo em 1887 cerca de 36% das receitas ordinárias previstas.

Nem as novas fontes de receitas provenientes da reforma administrativa de 1885¹²¹, nem a tentativa de regularizar a dívida municipal e diminuir-lhe os encargos conseguiram amenizar as dificuldades financeiras do município. Na sessão de 17 de Novembro de 1888 em que se discutia o orçamento para o ano seguinte constatava-se – três anos depois da reforma administrativa – que «todas as franquias que nos concedeu a lei de 18 de Julho de 1885, estão postas em execução; todos os impostos especiaes que a camara podia lançar, estão votados [...]. Estão esgotados todos os recursos que a camara podia adoptar para fazer augmentar os seus rendimentos [...].»¹²² A reivindicação da totalidade do imposto do consumo, que tinha ficado esquecida em anos anteriores, volta a perfilar-se como chave para os problemas financeiros do município, na convicção de que não seria possível qualquer solução que não passasse pelo acréscimo das receitas de forma duradoura. Os efeitos destas dificuldades da fazenda municipal na elaboração do orçamento de 1889 eram inevitáveis: quando comparadas com 1888 as despesas tiveram de ser reduzidas 34%, tendo esta quebra particular incidência nas despesas com as infra-estruturas viárias e projectos urbanísticos¹²³.

(cont. da página anterior)

Nacional, 1886, p. 8 e *Relatorio ácerca da conversão da divida municipal apresentado na sessão extraordinaria de Outubro*, Lisboa, Imprensa Democratica, 1886, p. 3).

¹²¹ Novos rendimentos (embora de reduzida expressão) vão sendo adicionados à receita municipal após 1885. Em 1888, por exemplo, o imposto sobre o álcool consumido na área administrativa do concelho reverte para os cofres municipais, tal como o imposto predial sobre todos os novos imóveis colectados (lei de 13 de Julho de 1888).

¹²² *Actas das sessões da Câmara Municipal de Lisboa*, 1888, p. 177.

¹²³ *Idem, ibidem*, pp. 178-179. No relatório da comissão da fazenda alertava-se para as consequências da diminuição das despesas municipais: «As consequencias d'esta enorme diminuição das nossas despesas ha de não só levantar na cidade bem justificado descontentamento, mas ao mesmo tempo vae produzir uma crise de falta de (continua na pág. seguinte)

O resultado destas dificuldades das finanças municipais vai ser o de proporcionar uma nova ocasião para o aumento das transferências do poder central. Logo em 1889 vai ser votada pelo parlamento, por proposta do governo, uma transferência de 150 contos de réis como auxílio momentâneo para as dificuldades da fazenda municipal, mas concedida como uma compensação para a dívida que o Estado tinha para com a câmara desde 1780, e que foi relatada anteriormente, o mesmo sucedendo em 1890¹²⁴. No entanto, este fluxo de receitas, do poder central para a câmara da capital, não se mantém nos anos seguintes, mercê das dificuldades que afectam as finanças do Estado e que têm a sua expressão maior na bancarrota parcial de 1892, com a suspensão da amortização da dívida externa e a redução unilateral do pagamento dos seus juros. A situação financeira da câmara, essa não tinha melhorias.

A comissão administrativa nomeada pelo governo em Março de 1890 faz um diagnóstico negro três meses depois de ter tomado posse¹²⁵. Os encargos anuais da dívida, que tinham passado a 485 contos em 1887, como resultado da operação de amortização realizada no ano anterior, estavam agora em 520 contos, mercê do novo empréstimo realizado em 1890 e de operações de crédito a curto prazo, os suprimentos, que tinham feito a sua entrada sistemática na fazenda municipal como operações de tesouraria necessárias. A dívida corrente atingia os 172 contos, registando um aumento de 50% relativamente ao nível que tinham dez anos antes. Estimava-se um défice provável de 636 contos de réis, a que se deveria adicionar uma verba de 370 contos, respeitantes a adiantamentos que o governo tinha feito ao município. Em 1892, o balanço realizado sobre a

(cont. da página anterior)

trabalho, cujas consequências a todo o transe devemos evitar; e quando observamos que a importancia das ferias aos operarios que trabalham nas diversas obras da camara, isto é, na abertura de novas ruas, canos d'esgoto, jardins e reparações, se eleva á importante somma de 5:800\$000 réis por semana, e havendo apenas para gastar a quantia de 63:000\$000 réis, já anticipadamente se póde prevêr que antes do fim do mez de março todas as obras da camara serão suspensas.» (pp. 179-180)

¹²⁴ *Actas das sessões da Câmara Municipal de Lisboa*, 1890, p. 77.

¹²⁵ *Actas das sessões da Comissão Administrativa*, 1891, pp. 85-88.

situação das finanças camarárias é ainda mais pesado. A dívida corrente – correspondente a contas que já tinham sido apresentadas e não a todo o conjunto destas dívidas – atingia os 265 contos¹²⁶. No ano seguinte, a Câmara consegue um aumento de 42 contos nas transferências governamentais, manifestamente insuficiente para acudir às dificuldades da fazenda municipal. Os atrasos no pagamento aos credores acumulam-se: só a dívida à Companhia do Gás e Electricidade orçava cerca de 130 contos de réis em 31 de Dezembro de 1897, devendo-se outros 220 contos aos restantes fornecedores¹²⁷.

A continuação e mesmo o agravamento dos apuros das finanças municipais traduzem-se em mais uma intervenção estatal na organização municipal, antes já abalada pela dissolução da vereação, no rescaldo da agitação causada pelo ultimatum inglês de 1890, e pela nomeação duma comissão administrativa até que fosse reformada a organização camarária¹²⁸. A reforma administrativa do município de Lisboa far-se-ia um ano e meio depois, com expressas preocupações de vigiar a gestão camarária, estabelecendo um controlo apertado sobre os actos administrativos de maior importância – empréstimos, lançamento de impostos ou de licenças camarárias, organização orçamental, iniciativa de obras municipais com algum relevo que implicassem agravamento da despesa –, bem como simplificando a dissolução da vereação¹²⁹. Nada é

¹²⁶ Martinho Guimarães, *Situação financeira da Camara Municipal de Lisboa*, Lisboa, Typ. Costa Braga, 1892, p. 6.

¹²⁷ *Actas das sessões da Câmara Municipal de Lisboa*, 1897, p. 495. Em 1892, o pagamento de uma verba de 80 contos de dívidas à Companhia por parte da Comissão Municipal (executivo da vereação) tinha desencadeado uma onda de protestos no plenário da vereação (*Actas das sessões da Câmara Municipal de Lisboa*, 1892, pp. 103 e segs.).

¹²⁸ Decreto de 10 de Março de 1890. Para além dos aspectos relacionados com a resistência às determinações do governo como justificação para a demissão da vereação, é também invocado o «aumento consideravel das despesas municipaes da cidade nos ultimos annos, [...] implicando um augmento importantissimo de encargos cada vez maiores para o thesouro, que efectivamente tem acudido ao deficit municipal».

¹²⁹ O decreto de 26 de Setembro de 1891 estabelece a nova «reforma da organização administrativa do município de Lisboa». Procura tornar mais expedita a possibilidade de dissolução da vereação, mesmo quando comparada com o que estava regulamentado no código administrativo (artº. 7º.) e mais férrea a tutela do governo (artigos 12º., 18º. e *(continua na pág. seguinte)*

alterado no que se relaciona com as receitas que já faziam parte dos rendimentos da câmara, não se criam novos impostos ou se aumentam os existentes, nem se elevam os subsídios governamentais. A grande preocupação é a de tornar mais disciplinada a organização contabilística e a execução orçamental, em tempo de aperto financeiro do Estado.

Alguns anos depois nova reorganização administrativa¹³⁰, neste caso com o intuito de abarcar o conjunto do território nacional, mas que reserva para a capital um conjunto de disposições próprias, estas sim modificando os rendimentos que auferia¹³¹. Integra as alterações à base fiscal do município resultantes das leis de 23 de Junho de 1888 (contribuição predial especial sobre os novos imóveis), 23 de Julho de 1888 (imposto de consumo sobre aguardentes) e a contribuição das companhias seguradoras para o serviço de incêndios (já existente, mas que nunca tinha sido formalmente designada como receita ordinária do município). Inclui também as últimas alterações que tinham sido efectuadas à transferência do imposto de consumo para a câmara, retirando-lhe nomeadamente uma verba de 96 contos de réis como compensação dada à administração central pelas competências sobre a instrução primária que tinham deixado de ser responsabilidade municipal (lei de 19 de Junho de 1889). As alterações mais importantes relacionam-se com a existência de uma verba paga ao município pelas companhias concessionárias de serviços públicos no território do concelho de Lisboa (artº. 132º., nº. 7). A companhia concessionária do abastecimento de gás pagava desde 1886 um pequeno bónus à câmara no montante de 3600\$000, como tinha ficado estipulado no novo contrato assinado nesse

(cont. da página anterior)

54º. a 57º., de particular realce os três últimos porque condicionavam a autonomia municipal no lançamento de obras públicas).

¹³⁰ Trata-se do novo código administrativo de 2 de Março de 1895, dito de João Franco, aprovado com ligeiras alterações em lei de 4 de Maio de 1896, que irá vigorar até ao fim da monarquia em 1910. Caracteriza-se por uma tutela ainda mais férrea sobre a gestão municipal.

¹³¹ Capítulo IV, «Disposições especiaes para a camara municipal de Lisboa», do decreto de 4 de Maio de 1896.

ano. A partir de 1895 o pagamento deste tipo de verbas passou a fazer parte da renegociação de outros contratos de concessão, nomeadamente os respeitantes aos transportes públicos. Pela primeira vez – e tratando-se de uma administração municipal que não intervinha directamente na negociação dos contratos com as companhias concessionárias, ao contrário das autoridades locais de outros países, já que estas decisões eram da inteira responsabilidade do Ministério das Obras Públicas –, passava a participar nas receitas provenientes deste tipo de concessões. A princípio, estas receitas não ultrapassavam os 25 contos, mas no último quinquénio em análise (1909-1913) alcançavam já os 110 contos, tudo a preços constantes.

A grande inovação da reforma administrativa de 1896 no que diz respeito às finanças do município de Lisboa seria, porém, a responsabilização do governo central pelos encargos da dívida municipal contraída com os grandes empréstimos de 1886 (artº. 139º.). Simultaneamente, estabelecia-se que deviam cessar todas as reivindicações relativas a anteriores dívidas do Estado à câmara¹³². Os encargos dos dois empréstimos de 1886 ascendiam a cerca de 460 contos de réis, correspondentes aos juros e amortização de um capital superior a 11000 contos, representando a anuidade formada pela amortização e juros mais de 15% de todas as despesas do município. Esta medida tratava de aliviar um pouco a pressão existente sobre as finanças da capital. Muito embora em termos orçamentais as despesas com os dois empréstimos de 1885 continuassem a figurar nas contas camarárias, a partir de 1895 o Estado passava a responsabilizar-se por esta dívida, consignando-lhe receitas dos adicionais às contribuições gerais.

¹³² «Ficam saldadas as contas do estado com o municipio de Lisboa, tanto no que respeita a antigos emprestimos, como no que se refira a outras dividas e a quaesquer indemnisações de bens, terrenos ou valores municipaes apropriados ou adquiridos pelo estado» (*Idem*, artº. 139º., parágrafo único).

Ao fazer um balanço do primeiro ano da vereação republicana eleita em 1908 – extremamente crítico para as gestões municipais anteriores e para os governantes monárquicos – reconhecia-se que «estas receitas [as que foram estabelecidas pela nova reforma administrativa] seriam mais que suficientes para não só tornar desafogadas as finanças municipais, mas até melhorar os serviços»¹³³. No entanto, um decreto de 13 de Setembro de 1895 tinha estabelecido o montante dos impostos que seriam transferidos para os cofres municipais, sob o argumento de que assim se facilitaria esta transferência. A análise dos orçamentos municipais revela que as verbas recebidas como resultado da cobrança dos adicionais aos impostos gerais ou como a parte que cabia à CML no imposto de consumo tenderam a diminuir em termos relativos. Razão para o lamento da vereação de 1909 e também para a quebra do peso relativo dos impostos observado na estrutura das finanças municipais (Quadro 29). A alteração do regime político, em 1910, não se reflectiria, porém, em alterações marcantes nas finanças do município de Lisboa.

A resposta aos graves embaraços financeiros do final dos anos 80 do século XIX foi o reforço das transferências governamentais (veja-se o Quadro 25 e o Quadro 29), através do novo aumento nas consignações e da adopção por parte do governo dos encargos da dívida municipal. A contrapartida foi uma perda ainda maior da autonomia do primeiro município do país, materializada, por exemplo, nas limitações à gestão ordinária: fixação por decreto da importância máxima da despesa anual num conjunto de rubricas (saneamento e obras públicas, entre outras)¹³⁴, qualquer ordem de pagamento deveria ser visada pelo chefe da repartição de contabilidade do ministério do reino¹³⁵, qualquer obra de abertura de novas ruas teria de ter a aprovação ministerial¹³⁶, qualquer outra obra

¹³³ *Relatório de gerencia de 1909*, Lisboa, 1910, p. 7.

¹³⁴ Decreto de 4 de Maio de 1896, artº. 141º.

¹³⁵ *Idem*, artº. 143º.

¹³⁶ *Idem*, artº. 149º.

(construção, conservação ou reparação) cujo caderno de encargos excedesse 200\$000 tinha de ser objecto de aprovação do ministério do reino¹³⁷.

Tal como noutras ocasiões, em tempo de dificuldades financeiras atalhavam-se os problemas recorrendo ao apoio governamental, «indo bater á porta do Estado», como reconhecia em 1892 o vereador Martinho Guimarães ao fazer o balanço do seu primeiro ano no pelouro da fazenda. Outra coisa não poderia invocar uma edilidade com uma tão reduzida base fiscal das suas receitas e em que os impostos indirectos que noutros municípios serviam para sustentar as finanças locais, eram colectados no caso de Lisboa pela administração central¹³⁸. Simultaneamente, a autonomia administrativa e financeira alcançada em 1885 desaparecia no início da última década do século passado. O recurso às transferências de recursos do orçamento do Estado podia até ser exigido quase como contrapartida desta situação, como perpassa pelas palavras do mesmo vereador: «Desembaraçou-se a vereação, em parte, das dificuldades financeiras [...] indo bater à porta do Estado, e significando-lhe que, na sua qualidade de administrador *ad bona* dos rendimentos do município e também um tanto na de sequestrador de boa parte dos direitos d'elle, e arbitrario confiscante de tantas das suas liberdades e franquias, a ella lhe parecia razoavel que o Estado se servisse habilital-a a desempenhar-se do seu mandato»¹³⁹. Alguns anos depois, após a aprovação da reforma

¹³⁷ Idem, artº. 150º. Qualquer obra de terraplanagem efectuada no âmbito do projecto de expansão para norte do Marquês de Pombal tinha valores contratuais na ordem de alguns contos de réis, chegando facilmente a montantes superiores a dez contos.

¹³⁸ Para além do exemplo de Paris, já invocado, em que a maior parte das receitas provinham de impostos directos sobre a propriedade ou de impostos indirectos sobre o consumo, o mesmo acontecia noutras cidades europeias como Madrid, em que os impostos representavam quase 90% dos rendimentos municipais entre 1876 e 1881 (Emilio de Diego Garcia, «La Hacienda madrileña en la Restauración (1875-1881)», *Estudios Historicos. Homenaje a los Profesores José Maria Jover Zamora y Vicente Palacio Atard*, vol. 2, Madrid, Universidad Complutense, 1990, pp. 272-273), ou Turim, em que os impostos cobrados na alfândega da cidade ultrapassavam os 3/4 das receitas da cidade (Guido Morbelli, «Normativa urbanistica, sviluppo urbano e proprietà fondiaria a Torino nel corso dell'Ottocento», *Storia urbana*, no. 50, 1990, p. 151).

¹³⁹ Martinho Guimarães, *ob. cit.*, p. 4.

administrativa de 1895, ainda mais restritiva do que o enquadramento legal de 1891, cinco vereadores demitem-se em protesto contra o cerceamento de prerrogativas municipais e a recusa da comissão executiva da câmara em apoiar uma representação contra a nova lei. O presidente da câmara, Conde do Restelo, exprime a posição maioritária de considerar que a reforma administrativa foi um mal menor, pois permitiu acabar com a enorme dívida municipal, mesmo que a troco da perda de autonomia¹⁴⁰.

A aceitação desta menoridade administrativa não impediu a continuação de uma gestão financeira deficitária, com atrasos sistemáticos no pagamento a fornecedores, bem ilustrados na imagem que é possível obter da evolução da dívida corrente: entre 1899 e 1904 alcançava um valor médio anual de 180 contos de réis, que iria ser ultrapassado no quinquénio seguinte (1909-1913), ao se atingir um montante de 309 contos de réis, tudo a preços de 1914. O balanço que é feito sobre a gestão de 1909 pela primeira vereação republicana, na sua tentativa de denunciar o que na sua óptica seriam as incapacidades e a lassidão das administrações anteriores, revela que até àquele ano se tinham acumulado dívidas no montante de 1491 contos de réis, distribuídos segundo as rubricas apresentadas no Quadro 31.

¹⁴⁰ *Actas das Sessões da Comissão Executiva*, 1895, p. 143.

Quadro 31: Dívidas a diferentes credores existentes em 1909

Credor	Montante	% do total
Companhia das Águas	624280\$410	41,9
Companhia do Gaz	389449\$234	26,1
Fornecedores	309841\$864	20,8
Diversos	131572\$875	8,8
Expropriações	19012\$781	1,3
Empresa do Bairro Camões	16809\$852	1,1
Total	1490967\$016	100,0

Fonte: Relatório de gerencia de 1909, Lisboa, 1910, pp. 11-12

Para lutar contra semelhante passivo, constituído pelas dívidas a fornecedores, a proprietários expropriados ou com quem a câmara tinha estabelecido qualquer contrato (de compra, de cedência de terrenos, etc.), optou-se por restringir os gastos gerais do município, travar o ritmo de crescimento das despesas em infra-estruturas (com excepção do «projecto das Picoas») e atalhar o recurso a qualquer operação de crédito a médio ou longo prazo. Nos anos que se sucedem à reforma administrativa do município de Lisboa de 1891 dois novos empréstimos são efectuados, mas de impacto nulo sobre outros aspectos da fazenda municipal que não a conclusão das designadas «obras das Picoas», respeitantes à expropriação, infra-estruturação e loteamento das áreas nas margens dos dois grandes eixos constituídos pelas avenidas Fontes Pereira de Melo e Ressano Garcia (mais tarde da República). Trata-se dos empréstimos efectuados junto da Caixa Geral de Depósitos em 1894 e 1902, que não podiam ser aplicados a qualquer outro fim. Sucessivas vereações bem tentaram a aprovação superior de novos empréstimos. Em

1897, era aprovada pela câmara a proposta apresentada pelo vereador Mota Veiga para que fosse contraído um empréstimo de 400 a 900 contos de réis com a Caixa Geral de Depósitos nas condições em que tinha sido contratado o de 1894¹⁴¹. Este empréstimo seria destinado «ao integro pagamento de todos os creditos que se acham em divida». Os resultados foram nulos. Alguns meses depois nova insistência de um outro vereador, Germano Claro, com uma proposta análoga, embora não mencionando qualquer quantitativo¹⁴². Mais três meses e é pela voz do presidente que se reitera uma proposta em tudo semelhante¹⁴³. O destino destas iniciativas não iria ser diferente. A vereação republicana de 1909 insta também pela realização de um empréstimo como forma de diminuir o passivo representado pelas dívidas a fornecedores¹⁴⁴. Mais uma vez o poder central permanece surdo a qualquer tentativa de aumentar os encargos do município com o serviço da dívida, nem que fosse como recurso último para resolver o fardo da dívida corrente.

Tal não significava que a câmara não recorresse ao crédito como forma de angariar receitas para solucionar problemas conjunturais de tesouraria. A partir de finais da década 80 do século XIX inicia-se com regularidade a abertura de concursos para suprimentos, créditos a curto prazo (3, 6 ou 9 meses), em que os proponentes apresentavam propostas fechadas com o montante que estavam dispostos a emprestar ao município, o prazo e a taxa de juro associada ao empréstimo¹⁴⁵. Esta prática iniciou-se em 1888, com o anúncio de um suprimento de 400

¹⁴¹ *Actas das sessões da Câmara Municipal de Lisboa*, 1897, p. 471.

¹⁴² *Actas das sessões da Câmara Municipal de Lisboa*, 1898, p. 123.

¹⁴³ *Actas das sessões da Câmara Municipal de Lisboa*, 1898, p. 263.

¹⁴⁴ *Relatório de gerencia de 1909*, Lisboa, 1910, p. 7.

¹⁴⁵ Os suprimentos tinham uma aprovação ministerial genérica até um limite elevado, 2400 contos de réis, constando nos orçamentos como meras operações de tesouraria, sempre no mesmo montante e não necessitando do complicado processo de aprovação de qualquer empréstimo, com intervenção ministerial e parlamentar. Nos orçamentos o único sinal destas operações encontrava-se na parte das despesas, na rubrica em que se apresentavam os encargos com a dívida municipal. A lei de 23 de Agosto de 1887 (*continua na pág. seguinte*)

contos de réis. Depois desta data, pelo menos uma vez por ano, realizavam-se iniciativas semelhantes, em que apenas os montantes dos suprimentos, as taxas de juro oferecidas ou os nomes dos proponentes variavam¹⁴⁶. Para a gestão das finanças municipais, a opção pelos suprimentos como único recurso ao crédito após 1890 – exceptuando os dois empréstimos à Caixa Geral de Depósitos para a urbanização das Avenidas Novas em 1894 e 1902 ou o pequeno empréstimo patriótico em 1890 – tinha a vantagem de não exigir compromissos que pesassem duradouramente sobre o orçamento. Assegurava a previsibilidade e a regularidade dos fluxos de receitas numa organização dos serviços da fazenda municipal que primava por uma deficiente gestão¹⁴⁷. Tinha o inconveniente de custos de transacção mais elevados, com a existência de empréstimos que se sucediam ano a ano e que por isso anulavam os benefícios que eventualmente poderiam resultar da inexistência de compromissos duradouros que não se traduzissem no aumento da anuidade da dívida. Por outro lado, devido à volatilidade revelada pelas taxas de juro destes créditos a curto prazo – 4,084% como média das propostas em 1890, 6,63% no ano seguinte –, tais empréstimos revelavam-se desvantajosos quando comparados com créditos de mais longo prazo, por quantias superiores e contratados a taxas mais favoráveis.

(cont. da página anterior)

iniciou a prática sistemática dos suprimentos, autorizando uma dívida até 600 contos de réis.

¹⁴⁶ Um exemplo. Em 1890 a câmara tinha anunciado um concurso para o suprimento de 576 contos de réis (*Actas das sessões da Câmara Municipal de Lisboa*, sessão de 11 de Março de 1890, p. 72). Apresentaram-se quatro propostas: uma, da viscondessa de Falcarrreira (30 contos, 3 meses, 4,083%); outra, de António José Alves de Castro (5 contos, 3 meses, 4,08%); a terceira, do Banco de Portugal (576 contos, 3 meses, 4,08%); a última, por parte do Banco Comercial de Lisboa (576 contos, 3 meses, 4,094%). A proposta vencedora foi a apresentada pelo Banco de Portugal. Noutras ocasiões a verba a concurso foi rateada por vários proponentes, que apresentavam propostas com taxas de juro idênticas, ou em que as propostas com as menores taxas de juro não esgotavam o montante colocado a concurso. Também não era incomum a existência de várias propostas a concurso, por vezes atingindo mais de uma dúzia.

¹⁴⁷ Martinho Guimarães, *Situação financeira da Camara Municipal de Lisboa*, Lisboa, Typ. Costa Braga, 1892, pp. 9-10 e 14.

5. As finanças: uma limitação à função reguladora do município

Sem a criação de novas receitas que aumentassem a capacidade financeira do município; com o fim da função de financiamento do défice protagonizada pela dívida municipal de longo prazo – depois dos empréstimos de 1896 –; com a descida do peso dos impostos nos rendimentos camarários, após terem assumido um papel cimeiro nos dez anos de intervalo entre os códigos administrativos de 1885 e de 1895; tudo se conjugava para que as finanças camarárias não se conseguissem libertar das taras que as caracterizavam. Era muito estreita a margem de manobra de que dispunham as sucessivas gestões camarárias, fosse qual fosse a sua composição, manietadas pela dependência das transferências do poder central e afundadas num importante passivo.

A dependência financeira ia a par com a crescente falta de autonomia municipal, representando os anos finais da década de 80 do século passado o ponto de viragem, com a dissolução da vereação eleita e, mais tarde, a aprovação de um regime administrativo que antecipava o código fortemente centralista e restritivo de João Franco. As exigências de disciplina e contenção nas finanças caminhavam a par com a imposição da ordem e de limites à acção política e administrativa independente da administração local.

Em síntese recente sobre as finanças municipais no liberalismo monárquico constitucional, César Oliveira conclui que a partir de 1890 existiria uma menor possibilidade de recurso ao crédito como forma de financiamento e completar-se-ia o afastamento dos municípios da concorrência directa com o fisco na captação de receitas provenientes dos

adicionais às contribuições directas¹⁴⁸. Segundo a sua interpretação, a sobrevivência económica das câmaras, a quem continuavam a ser cometidas as atribuições de dotação e modernização de equipamentos locais, passava cada vez mais pela criação de fontes de receitas próprias e pelo entrincheiramento na cobrança de impostos locais sobre o consumo, abandonados pelo poder central pela sua impopularidade e por serem de difícil cobrança. No caso de Lisboa esta concorrência no espaço fiscal é ainda mais exacerbada. Aqui o poder central não «municipaliza» os impostos de consumo, que não tinham as dificuldades de cobrança e o diminuto rendimento que os caracterizava noutras localidades. O aumento dos apuros financeiros do Estado após 1890, acompanhados de contestação política ao regime, fazem do município de Lisboa uma instância local duplamente penalizada: na autonomia política e na independência financeira.

Embora de forma tardia e lenta, a exigência de novas funções municipais no domínio da regulação urbanística ou da salubridade, da instrução ou da assistência, tinham representado importantes factores de agravamento das contas camarárias. Foi possível datar essa maior intervenção municipal, concretizada num aumento substancial das despesas a partir do início da década de 80 do século passado. É o momento em que também se materializam as primeiras obras importantes de equipamentos urbanos no domínio do abastecimento, em que se multiplicam os projectos urbanísticos de transformação da cidade, em que se inicia a modernização do sistema de esgotos e em que principiam as obras do porto de Lisboa, completando a mudança nas ligações à disposição da cidade, após a abertura da primeira estação ferroviária em

¹⁴⁸ César Oliveira, *ob. cit.*, pp. 221-222. Utiliza estudos de caso sobre finanças municipais de alguns concelhos, nomeadamente os resultados de um estudo inédito sobre as Caldas da Rainha realizado por João Serra. Sobre o enquadramento legislativo dos impostos locais ao longo deste período veja-se o artigo de João Serra já citado. A concorrência entre administração central e local pelo espaço fiscal das cidades parece ser extensiva a outros contextos nacionais, a julgar pelas observações de Marjatta (*continua na pág. seguinte*)

1865. Entretanto, os novos confortos da iluminação a gás, dos ómnibus e dos «americanos», ou da água canalizada ao domicílio tinham igualmente feito a sua entrada entre os anos 50 e 70.

Foi também ao longo da década de 80 que se acelerou o crescimento do investimento privado no aumento do parque residencial, como ficou evidenciado no capítulo anterior. Na impossibilidade de reconstruir o conjunto das finanças municipais, a sondagem efectuada nas páginas anteriores parece indicar que o investimento municipal em infra-estruturas (rede viária, esgotos, iluminação pública, jardins, passeios, etc.) teria acompanhado a evolução da construção residencial. A Figura 16 apresenta os dados fragmentários que se conhecem sobre as verbas orçamentadas para as despesas com ruas e passeios, conjuntamente com a evolução das licenças de construção para os anos entre 1870 e 1913.

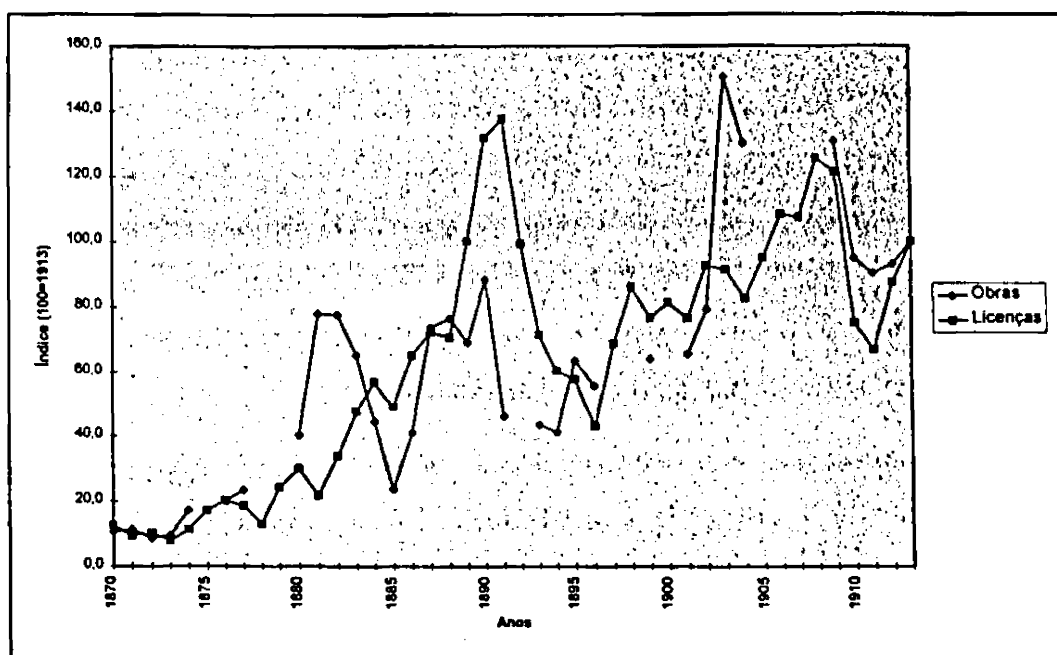
Mesmo tendo em conta as lacunas de informação para um número significativo de anos na evolução do investimento com intuítos urbanísticos por parte do município são nítidas duas das suas características fundamentais. Em primeiro lugar, o seu carácter cíclico, desenhando dois grandes movimentos ao longo dos cerca de 40 anos apresentados no gráfico da Figura 16. Um primeiro movimento de expansão desenrola-se desde o final da década de 70 do século passado, interrompe-se bruscamente após 1883, com uma queda do investimento municipal nos projectos urbanísticos, para voltar a readquirir o seu primitivo fôlego depois de 1885. Para esta interrupção do crescimento das despesas no domínio viário teriam sido determinantes as dificuldades financeiras atravessadas pela câmara, com as exigências de maior intervenção urbanística a darem origem a uma elevação do recurso ao crédito e à inevitável elevação do serviço da dívida, sem a concomitante criação de novas fontes de receitas, como foi assinalado anteriormente. É nítida a importância que a reforma

(cont. da página anterior)

Hietala (*Services and Urbanization at the Turn of the Century: The Diffusion of Innovations*, Helsinki, SHS, 1987, p. 137) sobre as cidades prussianas.

administrativa do município de Lisboa efectuada em 1885 teve na superação desta quebra do crescimento das gastos camarários com projectos urbanísticos, impulsionando o crescimento do investimento municipal até 1890, altura em que se assiste a uma forte quebra das despesas, como já tinha sido evidenciado atrás. O segundo movimento cíclico inicia-se em 1895 e parece alcançar o seu cume nos primeiros anos do novo século, impulsionado pelos importantes investimentos aplicados na zona das Avenidas Novas, como iremos ver mais adiante. A curva descendente é iniciada antes de terminar a primeira década, embora o carácter mais lacunar dos dados orçamentais existentes para estes anos impeça conclusões muito detalhadas.

Figura 16: Evolução das licenças de construção e do investimento camarário em obras (1870-1913), em Índice (100=1913)¹⁴⁹



¹⁴⁹ As verbas relativas ao investimento municipal em calçadas, passeios, edificações e expropriações foram convertidas em valores constantes a preços de 1914, utilizando o Índice de preços de Maria Eugénia Mata e de Nuno Valério, já citada. Foi calculado um Índice de base 100 igual a 1913 para as duas séries, licenças de edificação e investimento em obras.

A segunda conclusão que é possível retirar deste gráfico aponta para a plasticidade observada entre o movimento da edificação residencial e o investimento municipal em projectos urbanísticos. Os traços essenciais da evolução deste último correspondem aos dois grandes ciclos da construção residencial com cumes em 1891 e em 1908, já assinalados no capítulo anterior. A excepção mais visível seria a interrupção do crescimento dos gastos com obras e calçadas a partir de 1883.

Esta sincronia, aqui levemente esboçada, entre os movimentos do investimento público em infra-estruturas urbanas e os da construção residencial foi assinalada para outros contextos¹⁵⁰. Ou com uma função de antecipação da expansão imobiliária ou respondendo a iniciativas fragmentárias de construção residencial, em ambos os casos os poderes públicos têm um importante papel no suporte das iniciativas de uma actividade tão dispersa empresarialmente e tão volátil como é a construção. No primeiro caso, o investimento público tem um papel pioneiro, ao abrir novas zonas ao loteamento privado, dotando-as de infra-estruturas sanitárias e viárias. No segundo caso, os gastos municipais seriam uma resposta a formas de promoção imobiliária primordialmente privadas, em que o papel da administração local seria sobretudo uma réplica a movimentos de expansão residencial pouco sujeitos à regulação administrativa e, por isso mesmo, pouco apoiados na infra-estruturação prévia do território por parte da iniciativa pública.

O padrão de intervenção municipal em Lisboa seria marcadamente do segundo tipo, seguidista relativamente às iniciativas parcelares e atomizadas do sector privado. Não existe qualquer acção concertada de providenciar a instalação prévia de esgotos, a construção de ruas,

¹⁵⁰ Manuel Gottlieb, *Long Swings in Urban Development*, New York, National Bureau of Economic Research, 1976, nomeadamente pp. 79-81; S. Fenoaltea, «International Resource Flows and Construction Movements in the Atlantic Economy: The Kuznets Cycle in Italy, 1861-1913», *Journal of Economic History*, 1988, 48 (3), pp. 627-628; P. W. Moore, «Public services and residential development in a Toronto neighbourhood», *Journal of Urban History*, 9, no. 4, 1983, pp. 445-471.

passeios e outros equipamentos sociais como mercados ou jardins, num momento prévio à edificação residencial. A excepção mais visível encontra-se na expansão para a zona norte da cidade, desde o antigo Passeio Público até ao Campo Grande. Também a aplicação do plano de melhoramentos de 1881, que deu lugar a outras intervenções, embora de carácter mais pontual do que na parte norte da cidade. As dificuldades financeiras provocadas pelo grande acréscimo da despesa municipal ao longo dos anos 80 do século passado sepultaram qualquer veleidade de uma expansão urbana mais controlada, dificuldades que não puderam ser superadas pela ausência de rendimentos municipais próprios e que foram agravadas pela crise financeira da única fonte possível de transferências: o poder central.

No entanto, a análise da evolução da construção residencial e do investimento municipal em infra-estruturas permite concluir que, mesmo num modelo de regulação da cidade em que é menor a capacidade de antecipação dos vectores de expansão urbana, o investimento municipal não deixa de responder aos mesmos estímulos que incidem sobre o mercado imobiliário: crescimento da população ou a evolução do custo do crédito. O ciclo das infra-estruturas corre paralelamente ao ciclo da construção residencial porque os estímulos da procura, evidenciados pelo crescimento populacional da cidade a partir dos anos 70 do século passado, se faziam também sentir na necessidade de alargar a cobertura de equipamentos camarários.

O investimento camarário em infra-estruturas pode mesmo desempenhar um papel dinamizador da edificação privada. Pelo menos é o que parece resultar da observação dos movimentos das duas séries. Senão vejamos: o início da década de 80 do século passado é marcado pelo impulso vigoroso dos gastos públicos nas «obras e viação», num movimento para a alta que antecipa o grande aumento do licenciamento da construção residencial; cerca de vinte anos depois, o aumento dos gastos em «obras e calçadas» em 1903, impulsionado pela intervenção

municipal na promoção da urbanização das áreas a norte do Marquês de Pombal, também parece precipitar a recuperação dos níveis de licenciamento da construção residencial entre 1904 e 1909.

A ebulição observável na construção residencial durante a década de 80 – já abordada no segundo capítulo – transmite-se também às despesas camarárias através dos esforços dos agentes privados. Existe uma pressão de promotores, construtores, proprietários e moradores para que a administração local dote os loteamentos privados de melhores condições de acesso viário, de equipamentos sanitários ou dos serviços camarários de limpeza. É deste modo que o surto na construção residencial se torna transmissível ao investimento público em infra-estruturas. Os anos que acompanham o *boom* do movimento de construção, e que coincidem igualmente com o cume do investimento camarário, ilustram esta pressão dos operadores privados. Dezenas de petições e requerimentos são enviados à câmara por moradores pedindo que as ruas das zonas em que vivem sejam calçadas, ligadas à rede geral de esgotos, iluminadas ou limpas pelos serviços de limpeza do município¹⁵¹. Estas exigências não eram apenas devidas ao maior crescimento da cidade de Lisboa, não acompanhado pela intervenção municipal. O processo de melhoramentos lançado pela câmara nos anos 70, e particularmente nos anos 80 do século XIX, criava expectativas, transformando-se numa enorme bola de neve despesista, pela exigência de que a extensão de equipamentos, construção ou melhoria de ruas fosse efectuada, a exemplo do que era feito noutras zonas da cidade. A tentativa de licenciar ruas ou bairros particulares em que todo o processo de infra-estruturação e loteamento fosse da responsabilidade do promotor imobiliário, não se responsabilizando o município por qualquer extensão

¹⁵¹ A partir do ano de 1888 estes requerimentos começam a surgir com frequência, sendo assinalados nos Livros de Registo da Repartição Técnica e Serviço de Obras, para onde são enviados para que possa ser emitido parecer sobre a petição efectuada. Veja-se, por exemplo, em 1888 o Livro de Obras Particulares nº 1039, fls. 64, 76v, 86v, 108 e 111v.

dos equipamentos urbanos que disponibilizava (esgotos, rede viária, iluminação), nem sequer assegurando as tarefas regulares de limpeza e remoção de lixo, agravou ainda mais o processo de regulação do crescimento da cidade. Não apenas permitiu um desenvolvimento anárquico nas zonas da cidade mais tocadas por este modo de crescimento urbano, como foi nulo o seu efeito na transferência destas funções para o promotor da urbanização, como vimos na secção anterior. Alguns anos depois do loteamento ser licenciado já tinha dado entrada um requerimento do promotor para que a câmara interviesse na dotação de infra-estruturas e serviços, usualmente apoiado por requerimentos idênticos da parte de proprietários de prédios ou de moradores¹⁵².

Com as disponibilidades financeiras de que o município de Lisboa dispunha era impossível cumprir as expectativas geradas e as pressões exercidas para um maior investimento público. No entanto, não foi criado qualquer mecanismo de angariação de receitas extraordinárias para a realização destes investimentos, também eles com características excepcionais e que aumentavam o valor venal das propriedades imobiliárias. Nada foi tentado que se comparasse com a comparticipação por parte dos proprietários nos custos de construção dos esgotos nas ruas em que se situavam os seus prédios, solução levada a cabo em Paris para parcialmente financiar os grandes trabalhos de modernização da rede de esgotos¹⁵³. Ou que emulasse o lançamento de impostos extraordinários

¹⁵² O caso do Bairro Andrade é elucidativo desta situação. Veja-se a discussão do contrato efectuado com Manuel Gonçalves Pereira de Andrade nas sessões de 11 e 22 de Setembro de 1890, para que o município canalizasse, calçasse e iluminasse várias ruas no loteamento feito por este promotor, fazendo-as entrar a partir desta data no domínio público, com todas as responsabilidades de assegurar a sua limpeza e remoção de lixo daí decorrentes (*Actas das sessões da Comissão Executiva*, 1890, pp. 325 e segs.; tb. *Actas das sessões da Comissão Administrativa*, 1891, pp. 206-207). Ou o requerimento do Conde do Paço do Lumiar para que a Câmara tomasse posse de terreno para a realização de ruas no Bairro de Campolide (*Actas das sessões da Comissão Municipal*, 1897, p. 301).

¹⁵³ Trata-se dos trabalhos de construção da rede de esgotos parisiense levada a cabo por Haussmann a partir dos anos 50 do século passado (Pinkney, *ob. cit.*, p. 132). A bibliografia existente sobre a construção da rede de esgotos em Paris durante o período em que Haussmann serviu como prefeito não calcula a importância do contributo privado na instalação da rede. No entanto, para a Alemanha ou para os Estados Unidos, (continua na pág. seguinte)

para a pavimentação de ruas ou para a construção de parques, utilizados pelas cidades alemãs¹⁵⁴. Ou o pagamento da construção dos passeios nas frentes dos seus prédios, em outros contextos. Também não surgiram comissões de melhoramentos que tomassem a seu cargo a angariação de fundos para a realização de determinadas obras de carácter muito localizado, com excepção da referência a um grupo de moradores na zona do Campo de Santana, que em 1868 teria conseguido uma colecta de alguns contos de réis para colocar uma grade em torno do jardim do mesmo nome e outros melhoramentos¹⁵⁵. Pelo contrário, mesmo a colecta das receitas tributárias que constavam das atribuições municipais se fez penosamente, como o exemplo das licenças camarárias já demonstrou¹⁵⁶.

Ao recurso à dívida municipal e às transferências da administração central como meios de minorar as dificuldades das finanças da edilidade juntava-se um outro expediente sempre presente em todos os momentos: o não pagamento das dívidas a fornecedores, a trabalhadores ou aos estabelecimentos de crédito e particulares que eram credores do

(cont. da página anterior)

os cálculos realizados por Richard Tilly sugerem que cerca de dois terços dos custos de instalação das redes de esgotos foram pagos pelos proprietários, nas cidades com mais de 300000 habitantes (comunicação apresentado na sessão «Creating Local Government in the Industrialization Process: A Financial and Budgetary Perspective», do *Eleventh International Economic History Congress*, Milão, 1994).

¹⁵⁴ Cf. Marjatta Hietala, *ob. cit.*, p. 136. Por exemplo, em Munique existia um imposto extraordinário para a pavimentação das ruas que representava cerca de 6% das receitas municipais. Em 1893 foi aprovada uma nova lei das finanças locais na Alemanha que possibilitava mesmo a cobrança de impostos extraordinários a penas sobre uma parte da circunscrição municipal como forma de financiar custos de implantação de certas benfeitorias (Franz Adickes, «Ricomposizione fondiaria ed esproprio per zone come mezzi di ampliamento razionale delle città (1893)», *Storia Urbana*, no. 65, 1993, p. 83).

¹⁵⁵ *Archivo Municipal*, 1868, p. 3426.

¹⁵⁶ Cf. o que foi dito atrás e as referências no relatório apresentado por Martinho Guimarães, *Situação financeira da Camara Municipal de Lisboa*, Lisboa, Typ. Costa Braga, 1892, pp. 12 e 19. Concluiu pela total incapacidade municipal em estabelecer um levantamento dos estabelecimentos comerciais na cidade, de molde a permitir a fiscalização sobre o cumprimento das obrigações tributárias por parte dos comerciantes, numa fragilidade da organização administrativa que se estendia a outros aspectos: «é a possança da fortuna publica da Cidade, representada no seu commercio e na sua industria, na variedade e numero dos misteres e occupações, na quantidade e grandeza dos predios de casas, no numero das arterias de transito publico, na collecção dos leiteiros, e das numerações policiaes, que Lisboa e os seus administradores totalmente ignoram!» (p. 20)

município por empréstimos de dinheiro transactos. Quando não havia dinheiro, adiavam-se os pagamentos, procurando-se um meio indirecto de financiar as actividades camarárias, sem os custos políticos do aumento de impostos, mas à custa de um preço elevado. A queda do crédito municipal e a má imagem da câmara, com repercussões negativas no custo do crédito e do fornecimento de bens e serviços, eram as consequências negativas desta situação.

Após 1890 o retrocesso na intervenção camarária é visível. No entanto, as dificuldades por que passava o tesouro municipal não levam ao abandono do projecto de expansão para Norte, muito embora os seus atrasos e a falta de concretização nas décadas mais próximas do projectado Parque, no lado direito da Avenida Fontes Pereira de Melo. Esta decisão de continuar um projecto em que os investimentos já efectuados eram diminutos – até então os únicos custos do projecto tinham sido os trabalhos desenvolvidos pelo Serviço de Obras de estudo e planificação da urbanização, bem como alguns custos de expropriações na zona junto do actual Parque Eduardo VII¹⁵⁷ – deve procurar-se num conjunto de circunstâncias que propiciaram aquela que vai ser a primeira experiência de urbanização dirigida, após a reconstrução da Baixa pombalina.

Em primeiro lugar, o plano financeiro architectado por Ressano Garcia era atractivo para qualquer vereação, como iremos ver no capítulo seguinte. Utilizar os terrenos expropriados, urbanizados e sujeitos a loteamento para financiar os custos de realização do projecto e – na hipótese mais favorável – gerar mesmo algumas mais-valias para o município, era uma visão demasiado tentadora para se colocar de parte. A experiência mais recente das contas municipais demonstrava que era possível conseguir algumas receitas da venda de terrenos que sobrassem

¹⁵⁷ Cf. A. J. Simões de Almeida, *A situação dos serviços municipais em 5 de Novembro de 1890*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1890, pp. 80-83.

de expropriações realizadas para a construção ou a regularização das ruas da capital. Que frutos não se poderiam retirar duma operação em maior escala, abrangendo largos hectares de zonas periféricas e em que toda a área era expropriada?

Porventura o desenrolar deste processo poderia ter sido outro se a composição dos serviços técnicos da câmara não se tivesse mantido intacta nas suas chefias. Ressano Garcia e António Maria Avelar – cujos nomes figuraram durante alguns anos em duas das principais artérias desta zona, as actuais Avenidas da República e Cinco de Outubro – acompanharam o projecto desde o seu início no estirador até à sua concretização no terreno. Esta segunda razão destaca a continuidade do enquadramento técnico do projecto das Avenidas Novas, muito embora as mudanças operadas nas sucessivas vereações.

Por último, a aposta na realização deste projecto deveu-se também a considerações relacionadas com a função do município como fonte de emprego para algumas centenas de trabalhadores utilizados nas obras camarárias, que não faziam parte do quadro de pessoal do município, mas para quem o período de expansão das obras e melhoramentos municipais ao longo dos anos 80 tinha constituído uma fonte de emprego permanente¹⁵⁸. A inversão da tendência no sector da construção no início da década de 90 do século passado, conjugada com a quebra nas obras públicas, lançara o desemprego entre largos sectores da população laboriosa da capital. Desde o início das dificuldades no mercado de trabalho que o argumento do investimento contra-cíclico para sustentar o emprego surge permanentemente como um incentivo para a continuação das obras nas Avenidas Novas.

¹⁵⁸ Na semana finda em 1 de Novembro de 1890 o número de trabalhadores à jorna empregues pela edilidade em obras várias (calçadas, esgotos, jardins, etc.) atingia os 2040, segundo o relatório efectuado pelo vereador Simões de Almeida já citado (*A situação dos serviços municipais em 5 de Novembro de 1890*)

Logo em finais de 1891 o presidente da Comissão Administrativa recebe uma comissão de operários nomeada em comício realizado na capital para protestar contra o desemprego. O conde de Ottolini, presidente da câmara, responde que o município tem mantido o seu pessoal operário, «não tendo por isso concorrido por modo nenhum para agravar a crise»¹⁵⁹. Um ano depois, a situação parece muito mais grave, a julgar pelo próprio balanço feito pela comissão da câmara municipal formada para estudar o problema do desemprego e propor medidas para o atenuar, em relatório a que já se fez referência no capítulo anterior¹⁶⁰. Entre as medidas propostas para debelar a crise de emprego destaca-se a ligação que é feita entre a concretização dos «projectos da Avenida das Picoas ao Campo Grande e do Parque da Liberdade», e a geração de novos postos de trabalho¹⁶¹. Chega-se mesmo a considerar os trabalhos de urbanização, infra-estruturação e loteamento que a edilidade iria proceder nesta zona como «uma especie de regulador de trabalho, onde os operarios poderão ser empregados em maior ou menor numero, conforme as vicissitudes da crise que os tem affligido», acrescentando-se que «em consequencia da abertura das novas ruas crescerá com certeza o numero de construcções particulares, onde os mesmos operarios

¹⁵⁹ *Actas das sessões da Comissão Administrativa*, 1891, p. 470.

¹⁶⁰ *Actas das sessões da Câmara Municipal de Lisboa*, sessão de 23 de Novembro de 1892, pp. 180-181, em que se forma a comissão para estudar o problema do desemprego em Lisboa, e a sessão de 29 de Novembro do mesmo ano em que o relatório é finalmente apresentado nas *Actas das sessões da Câmara Municipal de Lisboa*, pp. 203-209. Na primeira secção do capítulo 6 será continuada esta integração da urbanização das zonas de Picoas e Avenidas Novas no contexto da crise do início dos anos 90 do século passado.

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 209. Outras medidas de incidência municipal são aprovadas como meios de ultrapassar as dificuldades de emprego, nomeadamente a intenção de fazer cumprir todas as posturas municipais de onde possa resultar o emprego de mais mão de obra operária, a criação de uma nova postura que obrigasse à imediata caiação e pintura das escadas dos prédios com mais do que um inquilino, o incentivo à construção de bairros particulares. Alguns meses depois, em Março de 1893, nova referência é feita à necessidade de impulsionar a construção do projecto das Avenidas Novas, como meio de superar o desemprego que ainda grassava, a julgar pelas queixas de novas reuniões com comissões de operários (*Actas das sessões da Câmara Municipal de Lisboa*, sessão de 2 de Março de 1893, pp. 56-57).

poderão encontrar trabalho»¹⁶². Esta ligação entre a urbanização das Avenidas Novas, a sua função directamente criadora de emprego e dinamizadora do mercado imobiliário, e como tal agindo também de forma indirecta sobre o mercado de trabalho é realçada em sucessivas ocasiões, como por ocasião da discussão sobre a emissão do primeiro empréstimo com a Caixa Geral de Depósitos¹⁶³. Por outro lado, para não agravar o desemprego, a edilidade mantinha subempregada grande parte do seu pessoal operário, como foi reconhecido em várias ocasiões, o que constituía um incentivo adicional para o impulso a dar à expansão para norte, até ao Campo Grande¹⁶⁴.

Em suma, num contexto de retraimento dos investimentos municipais em infra-estruturas e de abandono de uma função disciplinadora e controladora sobre a expansão urbana por parte dos poderes públicos locais, o processo de urbanização «das zonas» surge com características de intervenção excepcional. Os interesses financeiros do município, a continuidade no pessoal técnico que concebeu e executou este projecto, e a pressão exercida pela crise social que se seguiu ao retraimento das obras públicas fontistas e do imobiliário privado para que a câmara tivesse um comportamento anti-cíclico, tendente a impedir uma quebra mais acentuada do emprego, tudo junto explica o desenvolvimento dado à urbanização das Picoas. Elucida a sua excepcionalidade na

¹⁶² *Actas das sessões da Câmara Municipal de Lisboa*, sessão de 8 de Abril de 1893, p. 25.

¹⁶³ Sessão de 20 de Junho de 1893, *Actas das sessões da Câmara Municipal de Lisboa*, 1893, pp. 49 e segs., em que se realizou a reunião com os maiores contribuintes, cuja opinião maioritária era desfavorável à realização do empréstimo. Ou, mais adiante, quando se discutiam as modalidades de lançamento do empréstimo em *Actas das sessões da Câmara Municipal de Lisboa*, sessão de 9 de Abril de 1894, p. 32, e *Actas das sessões da Câmara Municipal de Lisboa*, sessão de 30 de Agosto de 1894, pp. 54-55, onde o mesmo argumento é repetido. Mais tarde, continuam a ouvir-se argumentos semelhantes para justificar o impulso dado às obras municipais na parte superior do Marquês de Pombal (*Actas das sessões da Câmara Municipal de Lisboa*, 1898, pp. 263, 286 e 458).

¹⁶⁴ Esta situação de subemprego, com graves prejuízos para as finanças municipais é reconhecida pela voz do vereador da fazenda, Martinho Guimarães, em 30 de Agosto de 1894 (*Actas das sessões da Câmara Municipal de Lisboa*, p. 55).

história contemporânea do urbanismo lisboeta, mas também o modo pelo qual se processou, como irá ser revelado a seguir.

Capítulo V

Uma urbanização que se pretendia exemplar: do Parque da Liberdade ao Campo Grande

Em 1888 é autorizada a expropriação dos prédios, rústicos e urbanos, «compreendidos nas zonas que foram necessarias á camara municipal de Lisboa, para construir o parque da Liberdade e ruas adjacentes, paralelas ou incidentes, e para a abertura da avenida das Picôas ao Campo Grande, e ruas adjacentes, paralelas ou incidentes»¹. A expansão para Norte, na direcção delineada pela construção da avenida da Liberdade, tinha já sido objecto de projectos por parte dos serviços técnicos municipais, executando deliberações do executivo municipal. A construção efectiva dos arruamentos só iria ser iniciada na parte final da década seguinte, muito perto do novo século. No entanto, a aprovação em Cortes da proposta de lei permitindo a expropriação por utilidade pública dos terrenos destinados a estas obras constitui a data de lançamento deste projecto de expansão da cidade de Lisboa. Esta data inicial não é a dos primórdios da ideia de urbanização daquela zona por iniciativa municipal, nem a do início da sua efectiva construção². Trata-se, porém, do momento da aprovação do instrumento jurídico que vai tornar possível o projecto. Salienta, sobretudo, a importância desempenhada pela

¹ Carta de lei de 9 de Agosto de 1888.

expropriação por utilidade pública na concretização da urbanização da área a norte da Praça Marquês de Pombal.

O enquadramento jurídico necessário à realização deste projecto terá, por isso mesmo, uma maior importância nas páginas que se seguem. Alguns outros temas não poderão também deixar de ser focados. O primeiro, relacionado com os antecedentes desta expansão para Norte do Marquês de Pombal, procura inseri-la em passos anteriormente dados pelo crescimento urbano da cidade, muito embora se demarque a radicalidade da nova experiência em alguns dos seus aspectos mais marcantes. Em segundo lugar, existirá a preocupação em ligar o «projecto das zonas» aos movimentos urbanísticos que atravessavam a Europa ao longo deste período. Os aspectos urbanísticos da implantação das Avenidas Novas – particularmente os que têm uma maior relevância para a área disciplinar da história da arquitectura – foram já abordados por Raquel Henriques da Silva, num trabalho que constitui uma contribuição fundamental sobre este tópico³. Neste capítulo serão sobretudo as soluções técnicas e jurídicas que importa analisar, comparando-as com projectos semelhantes realizados noutras cidades europeias. O controlo público sobre a infra-estruturação do território, a planificação do loteamento e a solução jurídica para assegurar o sucesso do enquadramento urbanístico por parte do município são novidades na Lisboa oitocentista que importa evidenciar e integrar numa perspectiva comparativa. Não é menos importante a solução financeira encontrada para viabilizar este projecto. Foi ela que deu sentido ao envolvimento municipal, que o permitiu materializar e que assegurou a relevância atrás

(cont. da página anterior)

² Veja-se o anexo 5, com a apresentação dos principais marcos cronológicos deste processo.

³ Raquel Henriques da Silva, *As Avenidas Novas de Lisboa, 1900-1930*, diss. de mestrado em História de Arte, FCSH, UNL, 1984 e «Lisboa de Frederico Ressano Garcia, 1847-1909» in Raquel Henriques da Silva (ed.), *Lisboa de Frederico Ressano Garcia (1874-1909)*, Lisboa, C.M.L./Fundação Calouste Gulbenkian, 1989, pp. 17-38.

assinalada à expropriação por zonas. Será este o tema da última parte deste capítulo.

1. Os antecedentes da expansão para Norte

Em artigo publicado a 8 de Outubro de 1889 pelo jornal *O Dia*, anunciando a recente aprovação governamental do plano das obras do Parque e zona das Picoas, o redactor da notícia procurava mostrar aos seus leitores a amplitude da zona abrangida. Na falta de qualquer mapa, o jornalista tratava de descrever o perímetro das obras. O Mapa 8 tem uma função muito mais efectiva do que o esforço notável de *O Dia*, mas a notícia aí dada apresenta um interesse que ultrapassa a descrição topográfica.

Realce-se, primeiro, a natureza desta descrição. Com excepção do topo norte da área abrangida pelo projecto de intervenção, a enumeração dos referenciais no terreno – ruas, estradas, jardins ou equipamentos – provém de memórias tão profundas sobre a zona e de sinais tão evidentes de reconhecimento, que em dois breves parágrafos o seu perímetro consegue ser descrito fidedignamente. As referências são muito mais precisas e abundam os marcos topográficos citados, quando se debruçam sobre a parte sul da área de intervenção⁴.

⁴ «Subindo a Avenida da Liberdade até á bifurcação d'esta com a rua de Valle de Pereiro, voltem à esquerda e vão por esta rua até encontrar a do Salitre, e depois até ao largo do Rato.» (*O Dia*, 8 de Outubro de 1889, p. 5) Descrição breve, para um trajecto não muito longo, mas que permite transmitir facilmente toda a informação relevante para traçar o perímetro da parte de sudoeste, na condição do leitor estar familiarizado com a cidade de Lisboa. Repare-se como é diferente a descrição da parte norte da área abrangida pelo projecto de intervenção: «chegando ao sitio onde a estrada das Picôas atravessa a da circumvallação, sigam por ella, aproveitando uma facha de 50 metros, á esquerda até encontrar a rua de Sá da Bandeira, d'onde caminharão pela estrada velha até o Rego, subindo depois pelas terras de sementeira em linha parallela ao eixo do Campo Pequeno, até encontrar a entrada do Campo Grande» (*ibidem*). A descrição é identificável, mas mais vaga nos identificadores topográficos.

Um outro aspecto transmitido pela notícia diz respeito à identificação de cinco espaços distintos no interior da zona de intervenção. Seguindo a ordem apresentada, o primeiro espaço – assinalado no Mapa 8⁵ por um tom verde – inclui o Parque e a rotunda que terminaria a avenida da Liberdade. A segunda área, a azul, está situada na parte nascente do Parque e toma a avenida Fontes Pereira de Melo como eixo de uma urbanização constituída por várias ruas. Em tom amarelo aparece referenciada uma área a que o jornalista de *O Dia* dá um tratamento mais lacónico, bem na parte norte da zona intervencionada⁶. Um quarto espaço (a roxo), não estava no perímetro do projecto de urbanização, com excepção da avenida da Índia (actual Duque de Loulé), que partindo da Praça do Marquês de Pombal terminaria em frente da rua do Instituto Agrícola. Era o espaço em que se iria implantar o bairro Camões, que se iria tornar num «bairro favorecido», com a abertura da referida avenida⁷. Por último, olhava-se para o lado ocidental da avenida da Liberdade e do Parque, a castanho no mapa. Entre a rua de Braamcamp (a construir), a rua Artilharia Um, a estrada da circunvalação e a rua Castilho (também a construir), criar-se-ia um conjunto alongado de quarteirões.

⁵ Este mapa («Lisboa 1897: planta da parte da cidade baixa da Avenida da Liberdade com os projectos das zonas...», Museu da Cidade) publicitava os melhoramentos que o plano de urbanização aprovado em 1889 iria introduzir. O traçado viário contém o primitivo desenho, em que a Avenida Casal Ribeiro não terminava no Largo D^a Estefânia, a avenida Pinto Coelho (actual Defensores de Chaves) não descia até à Casal Ribeiro, a avenida António Maria de Avelar não se prolongava para Norte e faltavam um conjunto de ruas que vão subdividir alguns dos maiores quarteirões (Fernão Lopes, Almirante Barroso, Actor Taborda, Praia da Vitória, João Crisóstomo, Visconde de Valmor e Barbosa do Bocage). É, por isso, uma boa referência para o primitivo plano e também para a sua articulação com os trabalhos que se desenvolviam desde 1879 no âmbito da abertura da avenida da Liberdade.

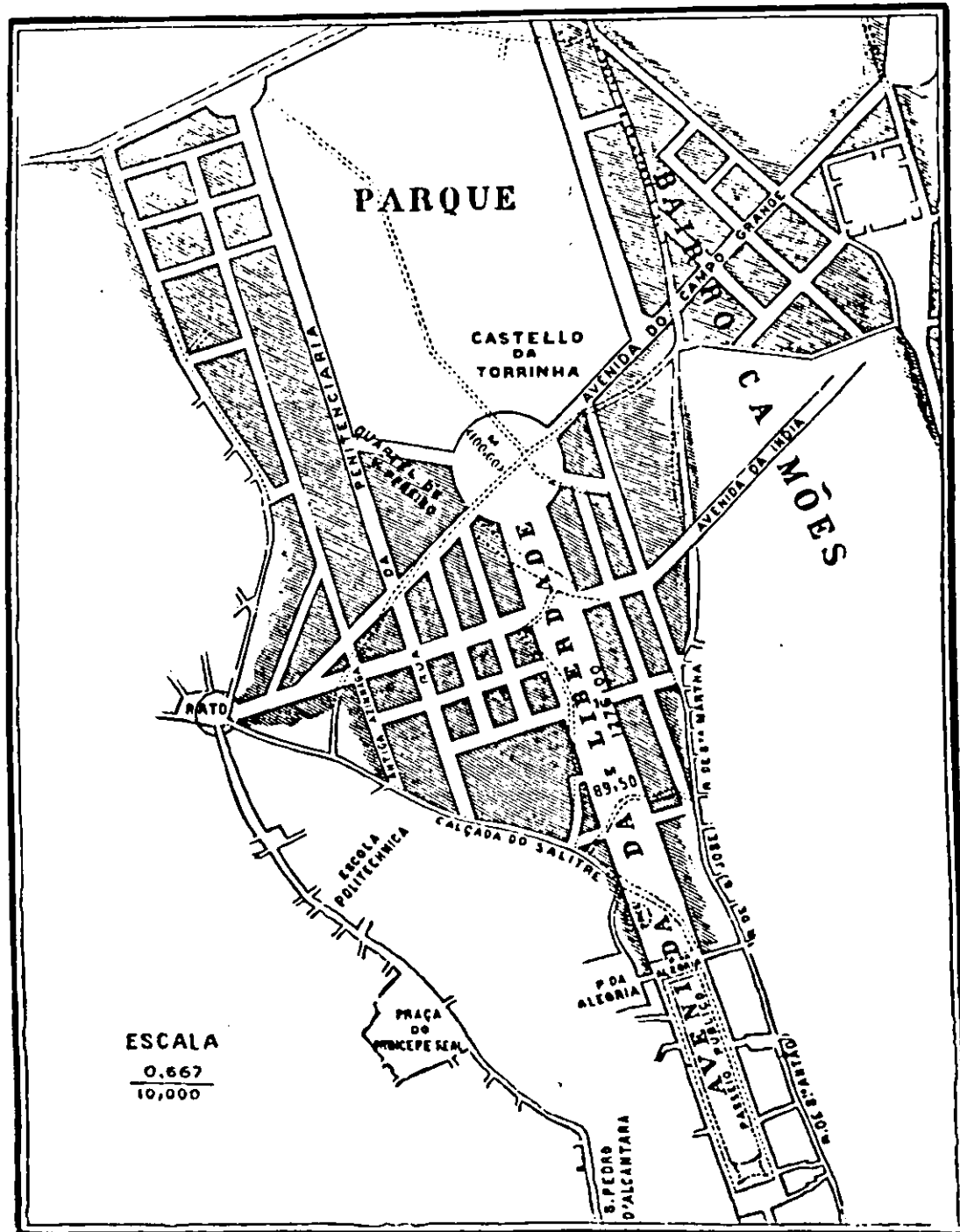
⁶ Faz-se referência ao episódico projecto de converter o Campo Pequeno num jardim com um enorme lago no meio, projecto que foi abandonado e transformado na construção de um vasto recinto tauromáquico.

⁷ Esta avenida estava prevista desde o início dos estudos respeitantes à abertura do bairro Camões, com a mesma designação topográfica de avenida da Índia, o que mostra a permanência de projectos urbanísticos para esta zona por parte dos serviços técnicos da câmara, bem antes de existir qualquer aprovação do projecto de expansão.

Mapa 8: Identificação do espaço abrangido pelo projecto de urbanização



Mapa 10: Projecto de urbanização da Comissão de Melhoramentos (1880?) (ver nota 14)



A notícia do jornal *O Dia* acentua ainda um último aspecto: as novas linhas de circulação que vão rasgar a parte setentrional da cidade de Lisboa. Três são destacadas. A primeira, a mais central e de mais elevada hierarquia no desenho da planificação urbanística, romperia da extremidade da avenida da Liberdade e sucessivamente pela avenida Fontes Pereira de Melo e pela avenida das Picoas (posterior avenida da República) alcançaria o Campo Grande⁸. Uma outra via de circulação privilegiada pelo projecto seria a que se desenvolveria para o lado oriental, partindo da rotunda da Praça Marquês de Pombal. O destino seria a rua Dona Estefânia, local onde se desenrolava um processo de urbanização espontânea ou, pelo menos, não planeada, que se alcançaria através da avenida da Índia, futura Duque de Loulé. Por último, o Jardim Zoológico ficaria facilmente acessível através da nova avenida António Augusto de Aguiar, que partiria da avenida Fontes Pereira de Melo.

Salientem-se então alguns aspectos que serão objecto de alguma expansão da sua análise nas páginas que se seguem. Em primeiro lugar, a descrição *prima* pela referência a marcos topográficos reconhecíveis, que permitem a cartografia mental do espaço a ser urbanizado. Esta possibilidade de fácil lembrança da topografia da zona mais não é do que o reconhecimento que a expansão se irá dar para zonas já sujeitas a alguma urbanização ou que, no mínimo, terão aquela ocupação residencial dispersa – ao longo de estradas e azinhagas – a que foi feita referência no primeiro capítulo. A visualização e identificação de alguns marcos topográficos puramente virtuais – casos da Praça Marquês de Pombal e do bairro Camões – traduz ainda um último significado: a expansão urbana projectada vinculava-se a projectos urbanísticos já aprovados e conhecidos dos leitores do jornal.

⁸ O ponto de partida que o jornal *O Dia* propunha aos seus leitores para o imaginário passeio era algo paradoxalmente o Largo do Rato e não o Rossio ou os Restauradores.

O Mapa 9^o apresenta com mais detalhe a área abrangida pela intervenção urbanística. O projecto de urbanização definiu desde o início duas zonas¹⁰, razão por que muitas vezes foi identificado como o «projecto das zonas», designação à qual era associada a lei de expropriações aprovada em 1888, sem que existisse naturalmente qualquer significado comum atribuível à mesma palavra¹¹.

A primeira zona, na parte virada a sul, está assinalada neste segundo mapa com o tom azul. Era designada no projecto técnico elaborado pelos serviços técnicos da câmara como o «parque da Liberdade e a zona e ruas adjacentes». Tratava-se da área que entroncava com o projecto da avenida da Liberdade – recentemente aberta, mas que ainda não se encontrava finalizada de acordo com o projecto inicial¹² – e que terminava num limite norte formado pela estrada da Circunvalação. Esta zona estruturava-se em torno da Praça Marquês de Pombal, de um grande jardim a que se chamara Parque da Liberdade e

⁹ Este mapa corresponde à ampliação de uma área da carta publicada no volume dedicado a Lisboa, no *Guia de Portugal* de 1925, dirigido por Raul Proença, e que já serviu no capítulo 1 para apresentar a cidade de Lisboa (mapa 7). Salvo pequenos troços ainda não concluídos nos anos 20, o Mapa 9 apresenta o resultado final do «projecto das zonas». Repare-se que embora representado, o Parque ainda estava por realizar.

¹⁰ Apresentação do ante-projecto, ainda numa fase provisória e meramente baseada num desenho cartográfico, na sessão da câmara de 26 de Novembro de 1887 (*Actas das Sessões da Camara Municipal de Lisboa*, 1887, pp. 193 e segs.). A apresentação do projecto definitivo em 1889 refere-se às duas zonas como uma divisão orientadora do tipo de intervenção urbanística projectada e também da sua calendarização (*Actas das Sessões da Camara Municipal de Lisboa*, 1889, pp. 49 e segs.).

¹¹ Mesmo Ressano Garcia tem a seguinte afirmação, no mínimo espantosa, quando em 1895, num parecer sobre a proposta de Henri Lusseau a concessionário da urbanização, apresenta os prédios a expropriar: «Os predios a adquirir, rusticos na sua maior parte, formam assim duas grandes zonas e d'ahi deriva o nome por que é geralmente designada aquella lei.» («Parecer do director geral das obras», *Contrato celebrado com Mr. Henri Lusseau em 7 de Fevereiro de 1895 para a construção do Parque da Liberdade e das ruas da 1ª zona*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1895, p. 15).

¹² Este projecto estava em meados da década de 1880 num impasse, mercê da discussão sobre o local e a forma em que terminaria a Avenida, como se referirá um pouco mais adiante. Por outro lado, dificuldades na expropriação de terrenos também tinham feito abrandar o processo de construção da avenida. Tal não tinha impedido que o casamento do Príncipe D. Carlos, tivesse inaugurado solenemente a Avenida em 25 de

(continua na pág. seguinte)

em redor de um eixo (a avenida Fontes Pereira de Melo), que estabelecia a transição para a segunda zona. Por isto mesmo, esta primeira zona constituía a área de desenho mais complexo. Compreendia o parque da Liberdade e as ruas adjacentes, estando estas distribuídas por duas áreas entre as quais se interpunha o parque. As características orográficas desta zona também não assumiam a regularidade encontrada mais a norte. A primeira destas duas áreas a urbanizar estava situada a sudoeste. Encontrava-se limitada a sul pela rua Braamcamp, que fazia a ligação entre a Praça Marquês de Pombal e o Largo do Rato, e a norte pela estrada da Circunvalação, junto à recém-construída Penitenciária. Do lado oriental, este pequeno espaço encontrava-se circunscrito pela rua Castilho, a construir junto ao futuro parque da Liberdade, enquanto o lado ocidental aproveitaria o traçado da velha rua de Entremuros, regularizando-o e alargando-o, para abrir uma nova rua que terminaria nas instalações da Companhia das Águas, no Alto de Campolide¹³. Esta área do lado ocidental do topo da avenida da Liberdade e do projectado Parque vai ter um desenvolvimento marcado por duas circunstâncias. Uma, diz respeito à continuidade dos projectos de urbanização já elaborados no quadro da construção da Avenida e, nalguns casos, mesmo anteriores¹⁴. Por vezes, é difícil discernir o que corresponde a novidades associáveis ao «projecto das zonas» relativamente a estudos e projectos gerados ao longo dos anos 60 a 80 do século passado, como se pode constatar comparando o projecto de 1888 com o que teria sido o resultado dos trabalhos da Comissão de Melhoramentos da capital¹⁵. A outra

(cont. da página anterior)

Maio de 1886, com um desfile de forças de infantaria e cavalaria, alunos do Colégio Militar, marinheiros e bombeiros.

¹³ Actual rua de Artilharia Um.

¹⁴ A ligação do Rato à Avenida e às zonas de Campolide e Benfica fora apresentada em trabalhos da Repartição Técnica em 1859, como foi referido no capítulo 3. Por outro lado, a comissão dos melhoramentos da capital, criada no âmbito do decreto de 31 de Dezembro de 1864 e que terminou o seu trabalho em 1880, teria igualmente projectos para esta área.

¹⁵ A planta publicada por Miguel Paes (*Melhoramentos de Lisboa – Engrandecimento da avenida da Liberdade*, 3º opúsculo), é apresentada como correspondendo ao projecto *(continua na pág. seguinte)*

circunstância relaciona-se com o impasse na construção do Parque¹⁶, que apenas se inicia meio século após a aprovação deste projecto de urbanização e já com um desenvolvimento diferente, marcado pela criação de uma nova rua, do lado oriental do Parque, que substituiu a função delimitadora do espaço verde antes detida pela avenida António Augusto de Aguiar¹⁷, e pelo desenho diferente dado à Joaquim António de Aguiar, do lado oposto, desfazendo a rede reticular antes projectada, de forma a que esta artéria constituísse uma via de acesso a Monsanto e às vias rápidas construídas durante o período de Duarte Pacheco¹⁸.

Ainda dentro desta primeira zona, existia uma outra área a urbanizar, com um espaço residencial muito mais amplo que a primeira.

(cont. da página anterior)

da referida comissão. É esta planta que se publica aqui como o Mapa 10. Compare-se a solução proposta para o topo da Avenida, o Parque e áreas adjacentes com a forma estabelecida pelo projecto de Ressano Garcia, realizado em 1888 e aprovado em 1889. A área situada a norte da rua Braamcamp surge perfeitamente definida, tal como o Parque e o início da zona de Picoas. A discussão suscitada por Miguel Paes sobre o desenvolvimento a dar à avenida da Liberdade contém elementos que suportam esta ideia de uma continuidade dos projectos de urbanização para a parte da cidade a norte do antigo Passeio Público (*Melhoramentos de Lisboa. Engrandecimento da Avenida da Liberdade*, três opúsculo, Lisboa, Typographia Universal, 1885-1887). Por outro lado, as cartas de finais do século 19 suportam igualmente esta conclusão. Compare-se a «Planta da cidade de Lisboa: com os diferentes melhoramentos introduzidos e projectados», 1888 (GEO), com a carta representada no Mapa 8, de 1897, ou com a produzida por Caldeira Pires, de 1898 («Plan of Lisbon and its harbour», Museu da Cidade). A primeira tem uma rede viária semelhante à do Mapa 10. As outras duas apresentam já o traçado do «projecto das zonas». Continua a notar-se a identidade entre a proposta de 1880 para a área que encimava a avenida da Liberdade, com excepção dos arruamentos secundários do lado oriental.

¹⁶ Impasse de tal forma demorado que os terrenos onde hoje se localiza o Parque Eduardo VII chegam a ser arrendados para pasto (*Actas da Comissão Administrativa da Camara Municipal de Lisboa*, 18 de Março de 1909, p. 173).

¹⁷ Em 1909 uma proposta de Ventura Terra visava a realização do Parque Eduardo VII, que entretanto tinha ficado à margem de qualquer processo de construção, como uma vasta zona sem ocupação urbanística (*Actas da Comissão Administrativa da Camara Municipal de Lisboa*, 23 de Junho de 1909, p. 363) Para financiar a abertura do parque a proposta contemplava a criação de uma nova rua, com casas do lado nascente e casas do lado poente da António Augusto Aguiar, que assim perderia a vista para o parque. A venda dos lotes edificáveis assim criados, através da diminuição da área de espaço verde prevista, deveria financiar parte da construção do parque. Em 1991, nova proposta de Ventura Terra, dava conta de acordos com proprietários para a expropriação dos seus terrenos (*Actas da Camara Municipal de Lisboa*, sessão de 8 de Junho de 1911, pp. 340-342). No entanto, ainda não foi durante as vereações municipais da I República que o Parque Eduardo VII foi posto de pé.

¹⁸ O Mapa 9 apresenta ainda o projecto de urbanização de Ressano Garcia, em que a rua Joaquim António de Aguiar mantém o seu traçado curto, bem longe das Amoreiras.

Desenvolve-se no lado oriental do Parque, estando delimitada a leste pela avenida António Augusto de Aguiar¹⁹, que cumpriria a função simétrica da rua Castilho do outro lado do Parque. Substituiria a velha rua de São Sebastião da Pedreira como zona de acesso ao Rego. No lado sul a avenida Duque de Loulé serviria de fronteira para a urbanização do bairro Camões, enquanto que do lado oriental eram as instalações do Matadouro que se colocavam como elemento de circunscrição desta área. Por último, e tal como a parte a urbanizar do lado oposto do Parque, também aqui a estrada da Circunvalação estabeleceria a fronteira norte, com excepção da avenida António Augusto de Aguiar que se prolongaria por mais cerca de 250 metros, até confluir com a rua de São Sebastião da Pedreira no largo do Rego. A avenida Fontes Pereira de Melo, que estabeleceria a ligação entre o Marquês de Pombal e o largo de Picoas, serve de referencial a esta área.

A estrada de Circunvalação estabelecia a transição para a segunda zona, que era denominada como a «zona da avenida das Picoas ao Campo Grande». Desta grande avenida, que iria rasgar o eixo de circulação para norte, saíam várias ruas que formariam a grelha reticular organizadora da urbanização. Para além do limite sul já assinalado, a estrada do Arco do Cego, que se prolongava até ao Campo Grande, constituía a linha que circunscrevia esta zona pelo lado oriental. O topo norte deste espaço a urbanizar chegava até ao Parque do Campo Grande, quase só constituído pela avenida Ressano Garcia e pela António Maria Avelar que a acompanhava paralelamente do lado esquerdo na direcção norte-sul. Os nomes dos dois técnicos mais destacados da Repartição Técnica municipal, o seu director, engenheiro Ressano Garcia, e o arquitecto António Maria Avelar ficariam ligados a estas duas avenidas²⁰.

¹⁹ A sua construção iria levar à destruição de parte do Aqueduto das Águas Livres, que nesta área continuava a assegurar o transporte de água, sendo substituído por uma canalização subterrânea.

²⁰ Por pouco tempo, afinal, pois com a República estas seriam precisamente as avenidas que receberam a toponímia mais emblemática do novo regime e com maior celeridade: *(continua na pág. seguinte)*

Dois aspectos parecem surgir como fontes de inspiração do chamado «projecto das zonas». Em primeiro lugar, tratava-se de responder às sugestões difusas de expansão para a zona norte da cidade que tinham figurado em variadas propostas apresentadas ao longo das décadas de 1860 e 1870. Mais do que uma resposta relativamente a pressões demográficas que pesassem fortemente sobre o crescimento urbano, a expansão para norte, sujeita a um forte protagonismo municipal, resulta sobretudo das necessidades de promover a circulação e o «embelezamento», particularmente esta última, que amiúde era assinalada como uma exigência para a transformação da capital numa cidade mais atraente. Importa qualificar esta afirmação. Durante a década em que o projecto é aprovado o crescimento demográfico é notável, como foi referido no capítulo 1. No entanto, a expansão para norte foi apresentada como um desígnio municipal bem antes desta data, quando o aumento da população era ainda muito reduzido. Para além disto, os efeitos da pressão demográfica no processo de ocupação do espaço também não se faziam sentir de forma apreciável na zona que vai ser sujeita a um planeamento urbanístico continuado desde que foi aprovada a abertura da avenida da Liberdade. Apenas após 1879 – data da aprovação da abertura da Avenida – é que essa pressão começa lentamente a crescer.

Seria noutras zonas da cidade que se poderia identificar essa pressão demográfica, visível na intensa presença de pedidos de licenciamento de construção. Para além de zonas mais periféricas, se

(cont. da página anterior)

no dia seguinte à revolução vitoriosa, a avenida Ressano Garcia passou a chamar-se avenida da República, enquanto a António Maria Avelar viu a sua designação mudada para a data de implantação da República (*Actas das Sessões da Camara Municipal de Lisboa*, sessão de 6 de Outubro de 1910). Uma semana depois foi a vez das ruas José Luciano, Hintze Ribeiro e Martinho Guimarães receberem as designações de, respectivamente, Elias Garcia, Miguel Bombarda e Berna (*Actas das Sessões da Camara Municipal de Lisboa*, sessão de 6 de Outubro de 1910). A avenida José Zeferino Pinto Coelho subsistiu até 1912, altura em que passou a chamar-se dos Defensores de Chaves, comemorando o episódio da invasão monárquica em Trás-os-Montes no princípio de Verão e a resistência oferecida às forças comandadas por Paiva

(continua na pág. seguinte)

quiséssemos identificar o eixo de penetração para Norte em que essa pressão era maior, teríamos de escolher a rua Nova da Palma, a sua continuação pela avenida Rainha Dona Amélia e as áreas adjacentes, como as zonas em que se faria sentir com mais intensidade o aumento da construção residencial²¹. O eixo Avenida-Picoas tem, porém, uma grande diferença face às outras áreas: a sua centralidade e o seu carácter emblemático em termos de expansão da cidade, bem no enfiamento da «Baixa» (centro comercial e de serviços da cidade e área predilecta da reconstrução pombalina) e do Passeio Público. É esta razão que motiva a sua escolha como lugar de eleição para os projectos urbanísticos municipais.

Em segundo lugar, e num momento posterior, quando a abertura da avenida da Liberdade está já iniciada, o projecto do Parque da Liberdade e de Picoas procurava dar soluções de continuidade a projectos urbanísticos que se tinham desenvolvido ao longo da década de 80 do século passado, tendo a Avenida como pólo fundamental²². Nas suas duas margens, desenrolava-se a construção ou estavam previstos novos bairros, que necessitavam de ser enquadrados e interligados com outras áreas já urbanizadas, e associados ao planeamento da expansão para norte.

(cont. da página anterior)

Couceiro (Actas das Sessões da Camara Municipal de Lisboa, sessão de 19 de Outubro de 1912).

²¹ Procurei testar o peso de três zonas nas licenças pedidas entre 1877 e 1879, antes por isso da abertura da Avenida: as zonas periféricas ao Passeio Público, Salitre, Vale do Pereiro, Santa Marta, São Sebastião da Pedreira e Alto do Tabuado; o eixo iniciado pela rua da Palma e zonas adjacentes; ruas entre o Largo do Rato e zona da Estrela. Embora por vezes as identificações topográficas sejam imprecisas e não exista uma correspondência estrita entre as três zonas quanto à sua ordem de grandeza, os resultados encontrados comprovam a pouca pressão no espaço que vai ser ocupado pela Avenida e pelo projecto de Picoas. Durante aqueles três anos a zona do Passeio Público e áreas a norte teve 7 licenças de edificação requeridas, o Rato-Estrela foi responsável por 39 licenças e identificam-se 31 licenças para a zona da rua da Palma.

²² José Manuel Fernandes, «Alguns apontamentos sobre o urbanismo alfacinha», in Raquel Henriques da Silva (ed.), *Lisboa de Frederico Ressano Garcia (1874-1909)*, Lisboa, C.M.L./Fundação Calouste Gulbenkian, 1989, pp. 46-47.

Parecem ter datado do início do século passado as primeiras ideias de abrir uma ampla via de ligação dos arrabaldes do norte com o centro da cidade, terminando no Campo Grande, mas tendo o seu ponto de partida no Campo de Santana, local de urbanização recatada, quase subúrbio de prestígio junto ao Paço da Bemposta²³. A proposta elaborada em 1859 pelo presidente da edilidade Júlio Pimentel fazia já referência à possibilidade de um prolongamento até ao Campo Pequeno do eixo viário que mais tarde iria tomar a forma da Avenida da Liberdade²⁴. Quinze anos mais tarde, Joaquim José Alves, vereador do pelouro de obras, apresentava uma proposta para que o município elaborasse «projectos de melhoramento de algumas das entradas da cidade, por serem as actuaes consideradas improprias d'esta capital». Entre estas entradas da cidade que deveriam ser objecto de alterações estava prevista a expansão para Norte, seguindo o eixo traçado pelo denominado *boulevard* que iria substituir o Passeio Público²⁵. Na discussão que se seguiu o vereador José Isidoro Viana formula uma proposta mais elaborada²⁶. Nela estabelecia-se a distinção entre a construção da Avenida da Liberdade e as vias de comunicação que deveriam abrir para vários pontos da parte norte da cidade, em que se destacavam as zonas do Campo Grande e de Campolide.

A decisão de construir a avenida da Liberdade em 1879 continha já as raízes do que iria ser o projecto aprovado cerca de dez anos depois. A

²³ «Parecer do vereador do serviço da fazenda», *Contrato celebrado com Mr. Henri Lusseau...*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1895, p. 25. A pré-história das propostas de expansão para norte da cidade foi também esboçada no capítulo 3.

²⁴ «Proponho que se mande estudar desde já a abertura de uma larga rua, ou boulevard, ou lamêda, que partindo do fundo do Passeio-Público, córte pela parte inferior do Salitre, e siga pelas terras de Valle de Pereiro até S. Sebastião da Pedreira, ramificando-se para o Campo-pequeno». Proposta apresentada em 3 de Julho de 1859, acompanhando alguns pontos que deveriam servir de base para uma postura sobre normas de construção civil (Actas, 1859, pp. 322-323). Veja-se também o relatório da sua passagem pela presidência do município relativo ao biénio de 1858-1859 já citado no capítulo 3.

²⁵ *Archivo Municipal*, 1873, pp. 1912-1913.

²⁶ *Idem*, p. 1913.

descrição da Avenida sublinha que esta deveria terminar numa grande praça circular de 200 metros de diâmetro, de onde irradiariam quatro ruas com 30 metros de largura: uma, para o Largo do Rato; outra, na direcção da Penitenciária; a terceira, que se ligaria à velha rua de Santa Marta; e, por último, uma outra rua que se orientasse para o Campo Grande e Benfica²⁷. Retirando a indefinição topográfica da última via a sair do topo da avenida — já que seria impossível traçar uma avenida que simultaneamente se dirigisse para o Campo Grande e para Benfica —²⁸, nestas quatro saídas está já esboçado o «projecto das zonas». A única excepção é a integração do Parque da Liberdade, uma área verde que iria culminar o topo norte da avenida, separando-a claramente da Penitenciária e obrigando à reformulação da saída nesta zona.

As exigências ditadas pela circulação podem ser apercebidas pela descrição que o engenheiro Miguel Paes fazia em 1882 dos vales que sulcavam a cidade de Lisboa e que constituíam as vias de comunicação reais ou potenciais. Uma das principais era constituída pelo «Vale do Passeio Publico, Santa Martha e São Sebastião da Pedreira», que desde as margens do rio Tejo formava, nas palavras do autor, uma flecha do grande arco desenhado pela estrada da circunvalação, flecha essa dirigida para norte²⁹. Refere, com espanto, que a artéria de maior movimento entre o centro da cidade e a periferia norte se reduzia a uma única rua, embora com três designações topográficas distintas, ruas de São José, Santa Marta e São Sebastião da Pedreira. Só que esta via se estrangulava de tal forma que em certos sítios não ultrapassava os 5 metros de largura. O mesmo se passava com a ramificação existente para o Largo do Rato,

²⁷ Sessão de 18 de Julho de 1879, *Archivo Municipal*, 1879, p. 407.

²⁸ Razão por que no projecto do Parque e Picoas rompa da Fontes Pereira de Melo uma outra avenida em direcção a Sete Rios.

²⁹ Miguel Carlos Correia Paes, *Melhoramentos de Lisboa e seu porto*, Lisboa, Typographia Universal, 1882, 1º vol., p. 58.

através da velha rua do Salitre, estreita e com um declive à sua entrada difícil de vencer³⁰.

Mesmo após a aprovação em 1879 do projecto da futura Avenida da Liberdade e ruas adjacentes, continuará a ser defendida a existência de uma segunda fase de extensão da cidade para norte, que se deveria seguir a breve trecho e que permitiria ultrapassar os estrangulamentos na ligação entre o centro e os arrabaldes rurais a norte³¹. Enquanto não fosse encontrada uma solução para o desenvolvimento das vias de comunicação para estas áreas, o tráfico principal continuaria a realizar-se pelas velhas ruas de São Sebastião, Santa Marta e São José, como era reconhecido por Miguel Paes³².

Se bem que motivações utilitárias sejam adiantadas para justificar o interesse público pela expansão da cidade para norte – a melhoria da circulação viária e a maior salubridade da habitação são motivos apontados –, são razões de outra natureza que impelem o interesse das sucessivas vereações. A palavra mais frequentemente utilizada para justificar a expansão urbana é o «embelezamento» que tais projectos trariam à capital do país. Uma urbanização mais regular, formada por ruas e praças amplas e arejadas, melhoraria certamente as condições de circulação para a periferia norte da cidade, para as zonas de S. Sebastião da Pedreira ou da Cruz do Tabuado, onde existiam núcleos habitacionais ainda separados da parte já densamente urbanizada da cidade. Estabeleceria junções com os processos de crescimento urbano que se

³⁰ Idem, *Ibidem*, pp. 58-59. Também em *Melhoramentos de Lisboa. Engrandecimento da Avenida da Liberdade*, 2º opúsculo, 1886, pp. 10-11, Miguel Paes enfatizava o grande movimento que se fazia pela rua São Sebastião da Pedreira.

³¹ Um ano antes da aprovação do projecto da Avenida da Liberdade, aprovação esta realizada em sessão de 12 de Outubro de 1877, o vereador Lourenço da Fonseca formula um projecto mais amplo de expansão, que tivesse a zona de S. Sebastião da Pedreira como o seu limite norte (*Arquivo Municipal*, 1876, p. 413). A formulação indefinida das portas da cidade (coincidentes na época com a Estrada da Circunvalação, que corria por onde hoje passa a avenida Duque de Ávila) como o limite superior da extensão da cidade continua a ser apresentada por Rodrigo Afonso Pequito, apenas alguns meses antes de Outubro de 1877 (*Arquivo Municipal*, 1877, p. 311).

observavam ao longo da encosta que subia do vale de Anjos até ao Palácio da Bemposta e daí para o recém-criado Hospital Dona Estefânia. Daria igualmente acesso a zonas ainda mais periféricas e que até à reforma dos limites da cidade de 1885 não faziam parte da área administrada por Lisboa, como o Campo Grande, Lumiar ou Benfica. As ruas espaçosas originariam uma edificação mais higiénica, como acentuava o projecto apresentado por José Isidoro Viana, a que já foi feita referência.

No entanto, a regularidade dos perfis das novas ruas e avenidas, proporcionando uma disposição dos edificios mais harmoniosa e uma maior elegância nas novas habitações, são os motivos mais destacados para justificar o empenho municipal³³. O «embelezamento» surgia assim como um ideal de renovação urbana com objectivos funcionais e utilitários, mas que era igualmente investido de motivações estéticas e simbólicas. Motivações estéticas que eram realçadas pela importância dada à harmonia das novas formas urbanas resultantes da expansão. O simbolismo da intervenção pública na recriação da cidade surgia associado à glorificação do progresso, como foi realçado por Lewis Mumford, quando assinalou os intuitos simultaneamente decorativos e funcionais das novas e amplas avenidas, edificadas no século XIX³⁴. Um programa de urbanização lançado pela administração municipal realçaria a

(cont. da página anterior)

³² Miguel Paes, *ob. cit.*, p. 62.

³³ O vereador José Isidoro Viana expressava-os de forma nítida na proposta que fez para que se iniciassem os estudos que deveriam levar à construção da avenida da Liberdade: «Um dos melhoramentos mais reclamados pelos habitantes d'esta cidade [...] é a grande avenida [...] para dar regular accesso, boa servidão, e estabelecimento de uma condigna entrada em harmonia com a importante disposição da cidade baixa, mandada executar pelo marquez de Pombal.» E seguidamente realçava as motivações de ordem decorativa e de melhoria do trânsito que deveriam presidir à abertura da Avenida: «Esta avenida deve ser espaçosa, com declives suaves, perfis regulares; devendo attender-se na concepção do projecto á boa disposição dos edificios, espaçosas alamedas, passeios, jardins, praças e ruas, que communiquem com differentes pontos mais habitados e concorridos da capital e suas immediações, e principalmente com as estradas reaes do Lumiar e Cintra, pelo Campo Grande e Campolide». (*Archivo Municipal*, 1873, p. 1913).

³⁴ L. Mumford, *The city in history*, N. York, Harcourt Brace & World, 1961, p. 186.

entrada de Lisboa nos padrões de bem estar que animavam as grandes cidades europeias da segunda metade do século XIX: modernização da circulação e do ambiente urbano, em torno dos amplos *boulevards* que tinham passado a constituir a sua expressão mais tangível. Mas mais ainda que os seus efeitos no trânsito urbano ou na melhoria das condições de salubridade, a forma urbana escolhida seria a exaltação da entrada de Lisboa numa nova era. A vereação que lançasse este programa veria perpetuamente consagrada a sua decisão, como salientava o autor da primeira proposta de abertura da Avenida³⁵.

Numa das referências à necessidade de promover a expansão da cidade para norte, através da construção de uma «larga estrada, alameda ou *boulevard*», o presidente da vereação, Júlio Pimentel, dava o mote deste objectivo de embelezamento: «Esta obra é, no meu entender, indispensavel á grandesa actual de Lisboa, cujas avenidas são geralmente tão apertadas e desairosas que não pôdem offerecer um unico passeio agradável para carroagens e cavalleiros»³⁶. Alguns anos depois, uma representação ao governo que atribuía à magreza dos recursos financeiros disponíveis pela vereação a responsabilidade pela inactividade camarária na modernização da capital do país, acentuava o modo como a melhoria funcional da cidade de Lisboa iria a par com a renovação estética e como a atenção à «decoração» da cidade era fundamental para aumentar a sua capacidade de atracção e de concorrência face a outros centros urbanos³⁷. Lisboa estaria vocacionada para um destino glorioso de

³⁵ Quando Júlio Pimentel apresentou a proposta de construção da avenida da Liberdade, salientava a importância deste projecto e apelava para o esforço da vereação que lhe iria suceder, vereação «que muito se illustrará, realisando-o» e que faria da «cidade de Lisboa uma das mais bellas capitaes da Europa» («Relatorio do sr. Julio Maximo d'Oliveira Pimentel por occasião de dar posse á nova Vereação», *Archivo Municipal*, 1860, p. 31)

³⁶ Idem, *ibidem*.

³⁷ «Lisboa, além de ter o melhor porto do mundo, vai ser pellas novas e rapidas communicações a cidade mais frequentada, não só de nacionaes mas de estrangeiros; e o seu commercio será levado ao maior gráu de prosperidade, uma vez que as suas condições de hygiene e embellesamento se elevem, como devem, para obter as commodidades que se encontram nas capitaes dos reinos mais civilizados.» (continua na pág. seguinte)

grande metrópole europeia, mercê da construção das novas infra-estruturas de transportes e comunicações. Porém, este destino só se materializaria se os melhoramentos materiais apostassem não apenas na funcionalidade, mas também na capacidade de atracção estética.

Uma outra proposta de construção da Avenida, apresentada pelo vereador Severo de Carvalho, enunciava a necessidade de «collocar [Lisboa] a par das cidades mais civilizadas da Europa», promovendo o «aformoseamento da capital». Principiava-se pela apresentação da melhoria das acessibilidades promovida pela política fontista de melhoramentos materiais:

«A doze annos de importantes trabalhos e extensa construcção de diferentes linhas de caminho de ferro, succede a facilidade de communicações que tem produzido já, e faz antever mui proximamente um grande movimento na capital, um grande desenvolvimento de actividade, muito maior ainda, quando, ligado o reino com a Europa central, o porto de Lisboa se torne um emporio commercial, um amplo entrepôsto, um centro de vastas transacções, a que sem a menor dúbida está destinado, facilitados pelo estabelecimento de linhas telegraphicas transatlanticas, e garantidas pela posição geographica do melhor ponto de partida da Europa para a America: o primeiro e o mais comodo porto a encontrar, vindo d'esta parte do mundo; transacções, que serão ao mesmo tempo effeito e causa do desenvolvimento da agricultura, da industria e do commercio, evidenciado já hoje pelo augmento rapido dos rendimentos das alfandegas.»

E depois deste repositório dos efeitos positivos derivados da modernização das infra-estruturas de transporte e comunicação atribuíveis ao fontismo rematava-se com a responsabilidade que a administração camarária deveria ter no acompanhamento deste progresso e a

(cont. da página anterior)

(Representação da vereação realizada em 28 de Dezembro de 1863, *Archivo Municipal*, 1863, p. 1677).

necessidade de ser dotada de condições financeiras para promover o «aformoseamento da cidade de Lisboa»:

«Todas estas considerações fazem pensar a esta camara municipal [...] que a velha cidade de Lisboa, restaurada, em parte de um grande desastre, occorrido em meado do seculo passado, não corresponde a todas as necessidades da época actual, não está em harmonia com os progressos do paiz, nem acompanha as suas eguaes [...]»³⁸.

Quando no final da década de 80 do século passado é delineado o projecto de urbanização da área a norte da avenida da Liberdade, encontrava-se já mais clarificado o difuso desejo de embelezamento e de modernização que tinha empurrado a substituição do Passeio Público. Para além da abertura da Avenida, as suas duas margens tinham sido objecto de intervenções urbanísticas, sobretudo na zona ocidental, no designado bairro Barata Salgueiro. Por outro lado, o topo nordeste da Avenida vira nascer um projecto de urbanização, promovido pelo Sindicato dos Terrenos de Santa Marta, em que assumia papel de relevo o financeiro Henry Burnay. Embora já se tivessem passado vários anos após a festiva inauguração do projecto, no centenário da morte de Camões³⁹, e

³⁸ *Archivo Municipal*, 1874, pp. 1862-1863. A proposta do vereador Joaquim Maria Osório em 7 de Julho de 1879 tem características idênticas (*Archivo Municipal*, 1879, pp. 372-373).

³⁹ O projecto de urbanização promovido pelo Sindicato dos Terrenos de Santa Marta consistia na infra-estruturação, loteamento e posterior edificação de uma área entre a rua de Santa Marta, a avenida Duque de Loulé (ainda não construída), a estrada Cruz do Tabuado (por onde hoje corre a Rua Gomes Freire) e o Hospital de Rilhafoles. Segundo o acordo estabelecido com a câmara municipal, a empresa imobiliária cederia gratuitamente o terreno para os arruamentos, ficando a câmara com o encargo dos trabalhos. O sindicato comprometia-se também a emprestar à câmara a soma necessária para esta realizar as obras, empréstimo que poderia ser amortizado ao longo de dez anos, com um juro de 5%. Assinale-se que o ano de 1880 marcou também o início da actividade de Henry Burnay como intermediário financeiro da câmara, como foi referido no capítulo anterior. O empreendimento foi inaugurado em 9 de Junho de 1880, com uma festa pública promovida pela companhia (*Archivo Municipal*, 1880, p. 296 e auto de inauguração nas pp. 330-331). A comemoração do quarto centenário da morte de Camões vai ser uma ocasião para variadas comemorações na capital, em que os notáveis republicanos marcaram uma posição de destaque, como o comprova a composição da Comissão da Imprensa. Para além de outras festividades houve a distribuição de 900 quilogramas de carne por parte da comissão municipal de festejos (*Archivo Municipal*, 1880, pp. 337-340).

sem que se concretizassem os trabalhos de urbanização a que contraturalmente Câmara e consórcio se tinham obrigado, a construção do Bairro Camões do lado nascente do eixo viário constituído pela Avenida continuava a estar no horizonte das mudanças urbanísticas que iriam realizar-se a breve trecho.

No final dos anos 80 a proposta de urbanização do Parque e zonas adjacentes pretendia continuar, embora numa dimensão mais apreciável, o processo de extensão da cidade que tinha sido iniciado com a abertura da avenida da Liberdade. O debate sobre a direcção que a cidade deveria tomar na área mais emblemática do crescimento urbano nos últimos anos era um assunto na ordem do dia, como o provam a publicação em 1884-1886 de um conjunto de artigos no quotidiano *Diário de Notícias* por parte do engenheiro Miguel Paes⁴⁰, ou do texto de Francisco Simões Margiochi⁴¹, *Duas palavras acerca da avenida da Liberdade*, em 1886.

Tratava-se no fim de contas de levar a cabo os vagos projectos de expansão para norte que tinham sido enunciados desde há pelo menos trinta anos e que colocavam a zona do Campo Grande como um dos horizontes do alargamento da urbanização. Agora, a construção da Avenida e os planos já existentes para as ligações ocidentais com a zona do Rato – esta última já sujeita a intensa ocupação urbana desde o século

⁴⁰ Estes artigos serão mais tarde reunidos em três opúsculos intitulados *Melhoramentos de Lisboa. Engrandecimento da Avenida da Liberdade* (Lisboa, 1886-1887). A solução proposta por Miguel Paes suscitou inclusivamente um abaixo-assinado que congregou mais de 800 assinaturas e que foi entregue à vereação (*Melhoramentos de Lisboa. Engrandecimento da Avenida da Liberdade*, 3º opúsculo, Lisboa, Typographia Universal, 1887).

⁴¹ Francisco Simões Margiochi, académico, grande proprietário alentejano e deputado do Partido Regenerador, desempenhou o cargo de vereador da câmara em diferentes mandatos. Foi a personalidade escolhida para presidente da Comissão Administrativa da Câmara Municipal de Lisboa aquando da situação de excepção criada pela intervenção governamental em 1890. Para esta escolha por parte do regenerador António de Serpa Pimentel, então chefe do governo, não deve ter sido estranho o seu prestígio e o seu alinhamento incondicional na causa da promoção dos melhoramentos urbanos em Lisboa, para equilibrar o mal estar causado pela demissão da vereação progressista e com significativa influência republicana, no rescaldo do Ultimatum de 1890 e da agitação que se seguiu.

anterior —⁴², conjuntamente com os projectos para o Bairro Camões, obrigavam a soluções de continuidade da urbanização, rematando qualquer um destes projectos e articulando-os com áreas mais distantes de crescimento da cidade, como por exemplo aquelas que se estavam a desenrolar em torno da Avenida Rainha Dona Amélia e que tinham já subido até à zona do Hospital de Dona Estefânia, de recente fundação. A orografia dos locais para onde a expansão se poderia desenrolar, a par de outros constrangimentos físicos, ditados pelas áreas de recente urbanização ou para onde já existiam projectos e por alguns equipamentos (caso da Penitenciária, cuja construção se tinha iniciado em 1874), sugeriam escolhas que hoje parecem evidentes. Após a modificação dos limites da cidade em 1885, que tinham empurrado a velha estrada da circunvalação para as fronteiras administrativas setentrionais ainda hoje existentes, estava superado um entrave à efectivação das obras em áreas plenamente tuteladas pelo município.

Por último, embora seja temerário qualquer alvitre sobre este assunto, devido à inexistência do suporte documental adequado, pode-se sugerir a existência de trabalhos de estudo das possibilidades de expansão urbana que se teriam desenrolado entre os vários projectos elaborados pela Repartição Técnica desde o início da segunda metade do século XIX e o projecto definitivo de urbanização da área a norte da praça Marquês de Pombal, aprovado em 13 de Abril de 1889 pela vereação. Os trabalhos da comissão nomeada para a realização do plano de melhoramentos teriam provavelmente também alguns esboços sobre o assunto⁴³. O próprio debate sobre o modo como se iria rematar a Avenida da Liberdade, com a proposta de prolongamento da Avenida até à circunvalação, de onde saíam novas vias nascendo numa rotunda que substituiria a Praça Marquês de Pombal, já formulada em 1885 por parte

⁴² Os dois eixos de ligação assumidos pelas ruas Alexandre Herculano e Braamcamp encontravam-se já projectados por esta data, embora ainda não construídos.

de Miguel Paes e que chegou a ser aprovada em sessão camarária de 8 de Outubro do mesmo ano⁴⁴, demonstra a existência de reflexão sobre o assunto e provavelmente de algum trabalho de planeamento urbanístico por parte dos serviços técnicos camarários. Para além disto, mesmo antes da aprovação da lei de expropriação por zonas em 1888, já se encontrava perante a vereação uma proposta do presidente do município Fernando Palha no sentido de promover a urbanização daquela área⁴⁵, acompanhada de um projecto, ainda provisório, elaborado pela Repartição Técnica, sinal de evidente continuidade do trabalho de planeamento da expansão da cidade⁴⁶.

A construção da avenida da Liberdade não teve apenas como resultado o lançamento da extensão da cidade em direcção à zona norte e a necessidade de dar continuidade a esse trabalho. O modo como se desenrolou todo o projecto, desde os primeiros alvitre para a abertura da avenida no final da década de 50 até ao fim da primeira fase dos trabalhos em 1886, permitiam retirar algumas lições sobre o enquadramento legal e técnico da urbanização.

Não existe nenhum texto em que este balanço tenha sido realizado com um carácter sistemático. No entanto, as discussões sobre os casos

(cont. da página anterior)

⁴³ Veja-se o que atrás foi dito relativamente ao Mapa 10, que saiu dos trabalhos elaborados pela Comissão de Melhoramentos da Capital.

⁴⁴ *Arquivo Municipal*, 1885, pp. 497-499. A aprovação desta modificação do projecto original de finalização da Avenida da Liberdade foi feita por unanimidade, de acordo com três propostas que todas elas aceitavam a supressão da rotunda com que se pensava terminar a Avenida, o seu prolongamento até à Circunvalação, onde se abria uma praça simétrica dos Restauradores, em cujo centro se construiria um monumento ao Marquês de Pombal, «para que n'esse ponto culminante e desassombrado possa o grande e immortal restaurador de Lisboa coroar o panorama esplendido» (p. 497). Esta alteração ao projecto inicial foi novamente afluída na sessão da câmara de 4 de Junho de 1886.

⁴⁵ Sessão de 26 de Novembro de 1887.

⁴⁶ Ver também o tratamento deste aspecto por parte de Raquel Henriques da Silva em *As Avenidas Novas de Lisboa, 1900-1930*, *ob. cit.*, p. 24 e «Lisboa de Frederico Ressano Garcia, 1847-1909», *ob. cit.*, pp. 22-24.

mais difíceis de expropriação⁴⁷, bem como sobre os problemas financeiros da câmara⁴⁸ suscitaram amiúde uma reflexão sobre o modo como se tinha realizado a construção da avenida e sobretudo sobre a incapacidade manifestada pela edilidade em levar a cabo o enquadramento legal que julgara adequado para realizar semelhante obra⁴⁹. O extenso debate efectuado no interior da vereação sobre a proposta apresentada pelo Sindicato dos Terrenos de Santa Marta para urbanizar os terrenos a nordeste do topo da Avenida da Liberdade desenvolveu igualmente alguns contributos para este balanço crítico⁵⁰. Também a apresentação por parte

⁴⁷ Logo no início das expropriações surgiram as dificuldades, como retratam os pareceres nº 609 e 610 da Comissão de Obras e Melhoramentos Municipais (aprovados na sessão de 3 de Outubro de 1879, *Arquivo Municipal*, 1879, pp. 346-349). A discussão sobre o contencioso da expropriação a D^a Júlia Leopoldina Regala Themudo é também elucidativo das dificuldades com as expropriações para a abertura da Avenida (sessão de 3 de Setembro de 1885, *Arquivo Municipal*, pp. 392-393). Três anos depois a Comissão Executiva propõe ao plenário da vereação que o município desista de uma expropriação que em juízo tinha alcançado um valor de quase 94 contos, 20% de todas as despesas até aí efectuadas com a indemnização de expropriações e obras da avenida da Liberdade (*Actas das sessões da Camara Municipal de Lisboa*, 1888, pp. 119-120).

⁴⁸ Sobre os aspectos financeiros a discussão dos orçamentos deste período aponta as dificuldades financeiras em que a câmara se encontrava. Mas foi sobretudo a onda de empréstimos realizados pela vereação lisboeta entre 1879 e 1885 que destacou as dificuldades da fazenda municipal, em parte relacionadas com a construção da Avenida (por ex.: *Arquivo Municipal*, 1881, pp. 303-304). Também a discussão no interior da vereação sobre a assinatura do contrato com Henri Burnay para a realização do Bairro Camões remete para um balanço de ordem financeira sobre o projecto da Avenida (sessão de 17 de Junho de 1880, *Arquivo Municipal*, 1880, pp. 296-299).

⁴⁹ Veja-se também a contribuição que Miguel Paes (*Melhoramentos de Lisboa e seu porto*, ob. cit., pp. 24-28) e Simões Margiochi (ob. cit.) deram para este balanço.

⁵⁰ Sessão plenária de 17 de Junho de 1880 (*Arquivo Municipal*, 1880, pp. 296-299) e sessão da Comissão de Obras e Melhoramentos Municipais de 22 de Maio de 1880 (A.C.M.L., Arco do Cego, *Livro de actas da Comissão de Obras e Melhoramentos Municipaes*). A defesa do projecto de acordo entre a empresa de Burnay e o município foi feita por Elias Garcia. O então presidente da câmara, Rosa Araújo, não tomou a palavra para defender o parecer que tinha sido aprovado tangencialmente com o seu voto na comissão de obras e melhoramentos municipais e que era atacado por alguns vereadores, nomeadamente o responsável pelo pelouro das obras, dr. José Fernandes Alves, seu correligionário partidário. O republicano Elias Garcia argumentou com a maior economia de recursos municipais e prontidão de edificação que seriam possíveis de obter com a proposta do Sindicato dos Terrenos de Santa Marta e dava o exemplo das dificuldades que o município enfrentava com a construção da avenida da Liberdade. Um último argumento de Elias Garcia referia que este projecto de urbanização permitia enveredar por uma nova forma de remodelação da cidade: «em vez d'estas obras pequenas e dispendiosas [referia-se aos projectos parcelares de abertura, regularização ou alargamento duma rua] trabalhar para a transformação da cidade dando-lhe melhores ruas, com o que se despendia menos, comparativamente, e habilitar assim os que quizessem construir casas a podel'as edificar nas melhores condições» (p. 298); e (continua na pág. seguinte)

da Repartição Técnica das opções tomadas no «projecto das zonas» fazia referência aos ensinamentos que tinham sido retirados da construção da avenida da Liberdade⁵¹. Por último, a intervenção de Augusto Fuschini na Câmara dos Deputados em defesa do projecto de lei de expropriação por zonas salientou igualmente as dificuldades por que tinha passado a abertura da avenida da Liberdade, particularmente no capítulo da morosidade e custo exagerado das expropriações por utilidade pública⁵².

Destacava-se a demora que tinha ocorrido na abertura da avenida da Liberdade, devido às dificuldades de expropriação célere dos proprietários dos imóveis que teriam de ser sacrificados para a sua construção, para as obras complementares de regularização urbanística das ruas adjacentes ou das ligações para zonas já urbanizadas nas duas margens da avenida⁵³. Por outro lado, considerava-se que o esforço financeiro exigido aos cofres municipais seria incomportável quando um projecto mais ambicioso de urbanização estivesse em causa.

Esta situação tinha custos que não se resumiam à elevação das despesas com as indemnizações. O arrastamento dos processos judiciais, ou mesmo das discussões entre câmara e proprietários antes de um acordo ser alcançado, repercutia-se numa maior morosidade dos trabalhos de urbanização⁵⁴. Estes embaraços não afectavam apenas moradores e lojistas, que já vimos a protestar contra a demora na construção da

(cont. da página anterior)

ainda associar à transformação da cidade «o concurso da camara [...] e o dos proprietarios ou dos capitalistas que contribuissem para accelerar o trabalho» (p. 299).

⁵¹ Parecer da Comissão de Obras Públicas da câmara de 9 de Abril de 1889 (*Livro de Actas da Comissão de Obras Publicas*).

⁵² Intervenções parlamentares de Augusto Fuschini nas sessões de 9 de Janeiro e de 5 de Julho de 1888 (*Diário da Camara dos Senhores Deputados*, pp. 50-51 e 2381-2385). O exemplo das dificuldades por que passou a construção da Avenida é utilizado por Fuschini para fazer passar a lei de expropriação por zonas.

⁵³ Em 1885 constata-se que a abertura da avenida tinha parado junto da zona da Travessa das Vacas e rua do Salitre (*Arquivo Municipal*, 1885, p. 328). Um ano antes a vereação tinha-se já confrontado com as críticas de lojistas, moradores e proprietários de prédios na avenida da Liberdade, exigindo que as obras se concluíssem rapidamente (*Arquivo Municipal*, 1884, p. 581).

⁵⁴ Vejam-se os casos exemplares já apresentados nas notas 47 e 53.

avenida da Liberdade. Os proprietários e construtores confrontavam-se também com prejuízos derivados de uma urbanização inacabada. Por outro lado, aqueles que tinham sido induzidos à compra de terrenos em zonas envolventes do projecto de intervenção pública, mas mais periféricas, viam gorar também as suas expectativas de uma rápida urbanização, que permitisse concretizar os intuitos especulativos do seu investimento. O atraso na urbanização do topo da avenida da Liberdade é bem ilustrativo desta situação. O já citado Bairro Camões, que surgia como um projecto de loteamento privado – embora com alguma intervenção camarária, não apenas na aprovação do projecto de urbanização, mas também na realização de algumas vias públicas, através de um contrato definido com a companhia promotora – tornou-se uma vítima desta situação. Até ao final da década de 80 do século passado a Avenida da Liberdade não estava concluída. A aprovação pela câmara em 1885 – reiterada um ano depois – de um novo projecto de conclusão da Avenida, seguindo as ideias publicitadas por Miguel Paes e contrariando o planeamento anterior, criou um elemento adicional de instabilidade, responsável pelo atraso no início do empreendimento do Bairro Camões.

Em suma, um novo enquadramento jurídico da urbanização, dando mais poderes às autoridades administrativas para poderem proceder à expropriação por utilidade pública quer dos terrenos destinados ao leito das novas vias e outros equipamentos públicos, quer de zonas adjacentes, era considerado o instrumento necessário para permitir um impulso na renovação urbanística da capital. Não era uma reflexão nova sobre os problemas que se colocavam à administração lisboeta para poder regular e intervir sobre o crescimento urbano, como iremos ver mais adiante quando se abordar a justificação apresentada para uma nova legislação da expropriação por utilidade pública do solo urbano ao longo de diferentes momentos da segunda metade do século XIX. A novidade dos anos 80 do século passado foi a associação feita entre o enquadramento da expansão urbana projectada e o balanço das dificuldades que tinham

sido encontradas para levar a cabo a abertura da Avenida, balanço utilizado para forçar uma autorização legislativa para os novos empreendimentos urbanísticos que não tinha sido obtida na década anterior.

Tanto no que diz respeito à extensão da cidade para norte, como aos instrumentos de enquadramento legal dessa expansão, com particular relevo para a expropriação, a Avenida surge como a antepassada do projecto do Parque da Liberdade e Picoas. Os problemas de enquadramento jurídico que se haviam colocado no momento do lançamento pela edilidade do projecto de destruição do Passeio Público e de construção da Avenida da Liberdade, mantinham-se os mesmos em 1888. Um desses problemas relacionava-se com o financiamento dos trabalhos, para uma Câmara que se defrontava com dificuldades financeiras. Se acaso não se possa dizer que a construção da Avenida da Liberdade constituiu a pré-história do plano de extensão designado por Avenidas Novas, já é mais pacífica a afirmação de que a discussão sobre a lei de expropriações de 1888 era um eco de propostas semelhantes efectuadas em 1874.

A solução prevista para os dilemas financeiros e de duração dos trabalhos de urbanização – em que o protelar da construção da rede viária acabava por resultar também num aumento dos custos – não passava apenas por um enquadramento legal diferente da expropriação por utilidade pública. O maior protagonismo dos poderes de expropriação por parte da administração era inseparável do acréscimo da intervenção pública no desenrolar do processo de urbanização. A rede viária já não tinha apenas o papel de definição das direcções da expansão urbana, através do instrumento tradicional do alinhamento dos prédios a edificar segundo os perfis traçados pelas novas ruas e equipamentos. A administração municipal passaria a regular o próprio processo de loteamento, tal como faria qualquer promotor imobiliário. Assim, a intervenção pública na expansão da cidade teria contornos de maior

presença, dirigindo toda a infra-estruturação prévia à construção imobiliária (rede viária, equipamentos de lazer e de decoração urbana, redes de água, esgotos e outros sistemas de drenagem de águas residuais, iluminação pública, etc.) e à definição do contorno dos lotes que deveriam ser sujeitos a edificação.

É esta forma distinta de olhar para a intervenção pública na construção da cidade, resultante do balanço das operações urbanísticas anteriores, que irá ser abordada nas duas secções seguintes deste capítulo. Em primeiro lugar, analisam-se as modificações no processo de loteamento do designado «projecto das zonas». Em segundo lugar, abordam-se as transformações realizadas no instituto de expropriação por utilidade pública, propositadamente efectuadas para levar a cabo este projecto e que constituem uma mudança fundamental relativamente ao enquadramento legal existente.

2. A engenharia do «projecto das zonas»: a planificação do loteamento

Quando é aprovado o «projecto das zonas» no final dos anos 80 do século XIX as características de organização do espaço urbano que nele transpareciam, não constituíam uma novidade no urbanismo europeu. Os trabalhos de Haussmann realizados em Paris⁵⁵ tinham esboçado aquilo que seriam as características fundamentais do modelo, emuladas noutras paragens e noutros momentos ao longo da segunda metade do século passado.

Um primeiro objectivo desta nova forma de intervenção no espaço urbano é a promoção da salubridade das áreas centrais da cidade, congestionadas e com precárias condições de habitação e de higiene pública. Devido às suas características de centralidade, a renovação destas áreas urbanas arrasta também elementos de prestígio e de melhoramento decorativo. Entre as razões para as operações urbanísticas de grande envergadura, como as que se efectuaram em Paris a partir da passagem da primeira para a segunda metade do século XIX, encontrava-se a necessidade de sanear locais que representavam um perigo para a saúde pública e que, simultaneamente, se poderiam transformar em sítios

⁵⁵ Sobre a renovação levada a cabo em Paris veja-se David H. Pinkney, *Napoleon III and the rebuilding of Paris*, Princeton (N. J.), Princeton Univ. Press, 1958; Howard Saalman, *Haussmann: Paris transformed*, New York, George Braziller, 1971; Anthony Sutcliffe, «Architecture and Civic Design in Nineteenth Century Paris» in Ingrid Hammarström e Thomas Hall (eds.), *Growth and Transformation of the Modern City*, Stockholm, Swedish Council for Building Research, 1979, pp. 89-114 e *The autumn of central Paris. The defeat of town planning, 1850-1970*, Montreal, McGill-Queen's Univ. Press, 1971; Louis Bergeron e Marcel Roncayolo, «Da Haussmann ai giorni nostri» in Louis Bergeron (ed.), *Parigi*, Bari, Laterza, 1989, pp. 217-297; Françoise Boudon, «La 'haussmanisation' du centre de Paris: le nouveau parcellaire», *Storia della Città*, no. 5, 1977, pp. 34-53.

de atracção, carregados de história, onde se implantariam novos símbolos: de poder, de modernidade, de decoração⁵⁶.

Um segundo objectivo destas iniciativas prende-se com o enquadramento da expansão e dispersão da população por áreas periféricas. Para tal, artérias amplas permitem a ligação das zonas centrais, já urbanizadas, com os arrabaldes. Estas vias principais têm não apenas a finalidade de permitir a fácil circulação – objectivo fundamental da nova cidade oitocentista e do programa de regularização associado ao nome de Haussmann –, mas igualmente de facilitar a expansão residencial para certas áreas. Vias secundárias apresentam-se com uma função supletiva, sobretudo orientada para a organização do loteamento.

Um outro intuito destes projectos de urbanização prende-se com o acréscimo da atracção da cidade. Não apenas a regularidade da disposição do traçado das vias públicas fornecia a geometria rigorosa para a manutenção dum perfeito alinhamento das construções – objectivo mínimo das normas regulamentares relativas à correcta implantação dos edifícios no espaço, baseadas na noção de alinhamento das construções urbanas –, mas também eram por vezes definidas normas estéticas que deveriam ser seguidas pelos construtores dos edifícios (regularidade na disposição e nas características das fachadas)⁵⁷.

Por último, estes projectos de urbanização pretendiam igualmente proporcionar aos seus habitantes as modernas comodidades do equipamento urbano: os novos transportes, facilitados pela disposição da rede viária, por vezes também por acordos prévios com os concessionários desses serviços; a modernização do abastecimento de

⁵⁶ Françoise Boudon, ob. cit., p. 36.

⁵⁷ Anthony Sutcliffe, «Architecture and Civic Design in Nineteenth Century Paris», ob. cit. Dos três métodos possíveis de obter a uniformização e embelezamento das fachadas, a solução mais utilizada na renovação urbana de Paris desenvolvida por Haussmann foi a inclusão nos acordos de transacção dos lotes de normas de construção relativas às fachadas, até porque legalmente não seria possível impor de outro modo práticas
(continua na pág. seguinte)

água e de energia; a construção de redes de esgotos⁵⁸. As próprias características da edificação das novas habitações, bem como o modo harmónico como se dispunham no espaço eram garantias de um acréscimo da qualidade de vida resultante desta nova forma de controlo sobre a expansão urbana⁵⁹. Não poderia ser maior o contraste com as aglomerações do casario nos velhos centros das cidades, fruto de decisões dispersas e muitas vezes anárquicas. Face à associação entre a difusão miasmática dos surtos epidémicos e os ambientes fechados, com pouca ventilação e luz – associação que desde o início do século passado tinha sido filtrada dos meios médicos e sanitários até à grande imprensa e opinião pública – as características da construção reticular das ruas onde iriam ser edificadas as novas habitações surgiam como uma resposta preventiva face aos problemas que afligiam a cidade oitocentista e que já foram acentuados⁶⁰: a circulação, a morbilidade do ambiente urbano e a perda da função decorativa da cidade.

Na resolução dos problemas relacionados com condições deficientes de alojamento, o papel dos poderes públicos não passaria, no entanto, por qualquer iniciativa na oferta de habitação. Uma planificação do loteamento e da instalação dos equipamentos de abastecimento de água, energia e esgotos, conjuntamente com a aplicação das normas de edificação, eram as tarefas que competiam à administração pública. Extirpavam-se os cancros de habitação de má qualidade nas zonas sobreocupadas, definiam-se as regras da expansão urbana e deixava-se aos

(cont. da página anterior)

uniformizadas de construção. Veja-se o que sobre isto assinala David H. Pinkney, *ob. cit.*, pp. 63 e 92.

⁵⁸ Para uma apresentação sintética da intervenção parisiense por parte de Haussmann nestes domínios veja-se Florence Bourillon, *Les villes en France au XIXe siècle*, Paris, Ophrys, 1992, pp. 117-119. Assinale-se o carácter integrado desta intervenção no que diz respeito ao conjunto das redes de infra-estruturas.

⁵⁹ Embora apenas sob a forma de uma referência breve, Dyos salienta a ausência de um desenvolvimento reticular como geradora de becos, «dead-ends and backwaters» responsáveis pelo surgimento de formas mais degradadas de habitação (H. J. Dyos e D. A. Reeder, "Slums and Suburbs" in H. J. Dyos e Michael Wolff (eds.), *The Victorian City: Images and Realities*, vol. 1, London, Routledge and Kegan Paul, 1973, p. 364).

mecanismos de mercado a tarefa de transformar as condições de habitação, sob um enquadramento regulamentar mais rigoroso que impedisse o retorno das más condições sanitárias. As normas regulamentares poderiam variar de país para país, as formas de intervenção pública no enquadramento da expansão urbana também, mas era uma característica comum este afastamento de políticas activas de construção de habitação antes do final do século passado⁶¹. Também em Portugal o problema da habitação operária não dá lugar a qualquer intervenção activa ao longo do século XIX⁶².

A experiência de Haussmann em Paris vai ser emulada noutros locais. O caso francês é elucidativo, simultaneamente da semelhança e da diversidade das intervenções. Em Lyon a renovação urbana efectua-se no centro da cidade, com intenções de embelezamento da zona, de abertura de avenidas mais espaçosas que permitissem quer uma circulação mais eficiente, quer a construção de prédios de prestígio que revalorizassem aquela área⁶³. A intervenção em Rouen é de natureza diferente. Embora

(cont. da página anterior)

⁶⁰ Veja-se o que atrás foi dito no capítulo 3.

⁶¹ Para o caso inglês veja-se a síntese efectuada por M. J. Daunton em «Housing» in F. M. L. Thompson (ed.), *The Cambridge Social History of Britain 1750-1950*, vol. 2, People and their environment, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1990, p. 235 e também a parte dedicada à Grã-Bretanha em Anthony Sutcliffe, *Towards the Planned City: Germany, Britain, the United States and France, 1780-1914*, Oxford, Blackwell, 1981. Esta última obra tem também elementos particularmente interessantes para a abordagem da situação na Prússia e Império alemão ao longo do século XIX, devendo ser complementada por Nicole Piétri et al., *Ville et sociétés urbaines dans les pays germaniques, 1815-1914*, Paris, Sedes, 1992. Sobre o papel das autoridades municipais na oferta de habitação para os operários vejam-se as colectâneas de estudos sobre casos nacionais: M. J. Daunton, *Housing the workers, 1850-1914: a comparative perspective*, Leicester, Leicester Univ. Press, 1990 e Colin G. Pooley (ed.), *Housing strategies in Europe, 1880-1930*, Leicester, Leicester Univ. Press, 1992. Nesta última obra, as diferentes cronologias nacionais destacam o afastamento da iniciativa pública na provisão de alojamento como forma de solucionar os problemas habitacionais das cidades, antes da Primeira Guerra Mundial.

⁶² Manuel C. Teixeira, «Portugal», in Colin G. Pooley (ed.), *Housing strategies in Europe, 1880-1930*, Leicester, Leicester University Press, 1992.

⁶³ Charlene Marie Leonard, *Lyon transformed: Public works of the second empire, 1853-1864*, Berkeley e Los Angeles, University of California Press, 1961; A. Bruston, «La régénération de Lyon: 1853-1865. L'intervention de l'état et le manifeste urbain de la bourgeoisie», *Espaces et sociétés*, no. 15, 1975, pp. 81-103; D. Bertin, «La rue Impériale à Lyon», *La ville en project*, Champvallon, Seyssel, 1989; Bourillon, *ob. cit.*, pp. 123-4.

(continua na pág. seguinte)

seja realizada no centro histórico da cidade, é levada a cabo através de um processo massivo de expropriação. Não se limita, portanto, apenas à abertura de vias mais espaçosas e monumentais, mas efectua uma completa reestruturação do loteamento na zona intervencionada⁶⁴. Por último, em Marselha a intervenção pública sobre o tecido urbano dirige-se não só para o centro da cidade, mas igualmente para as zonas periféricas assumindo-se com um dimensão próxima de um plano de extensão, que procura modificar o sentido tradicional do crescimento da cidade, orientando-a para norte⁶⁵.

Noutros países europeus existem experiências semelhantes, em que os poderes públicos são dotados de meios excepcionais de combate a situações de habitação degradada, mesmo sem que o conjunto das medidas de intervenção de Haussmann estejam presentes. Estão por vezes ausentes os poderes mais discricionários de declaração da utilidade pública por parte das autoridades administrativas, seguida da respectiva expropriação⁶⁶, bem como o carácter monumental e decorativo das intervenções. Os estudos realizados sobre as operações urbanísticas na Grã-Bretanha ao longo da segunda metade do século XIX apontam nesta direcção. São visíveis os trabalhos de renovação urbanística nas zonas

(cont. da página anterior)

Saliente-se que a vereação é demitida e a gestão da cidade, incluindo a dos trabalhos de revalorização da cidade, é assumida pelo prefeito do departamento. Para um exemplo idêntico veja-se também Michel Lacave, «Stratégies d'expropriation et Haussmanisation: l'exemple de Montpellier», *Annales ESC*, 35, 1980, pp. 1011-1025. Veja-se igualmente a análise de conjunto realizada por Marcel Roncayolo, «La production de la ville» in Maurice Agulhon (ed.), *Histoire de la France Urbaine*, vol. IV, Paris, Seuil, 1983, pp. 73-155.

⁶⁴ M. Darin, «Les percées urbaines au XIXe siècle», *Annales ESC*, 1988, 2; Bourillon, *ob. cit.*, pp. 124-6.

⁶⁵ Florence Bourillon, *ob. cit.*, pp. 126-7. No caso de Marselha, a importância do apoio financeiro dos Péreire como empresa concessionária de parte dos trabalhos vai ter um papel importante na amplitude da operação urbanística. Uma das críticas realizadas às operações de renovação urbana em Paris incidiu na reduzida intervenção na periferia, o que teria permitido que a expansão urbana se fizesse de forma pouco controlada (P. M. Hohenberg e L. H. Lees, *The Making of Urban Europe, 1000-1950*, Cambridge (Ma.), Harvard Univ. Press, 1985, p. 328; Josef W. Konvitz, *The Urban Millennium: The City Building Process from the Early Middle Ages to the Present*, Carbondale, Southern Illinois Univ. Press, 1985, p. 111).

⁶⁶ A aprovação parlamentar é obrigatória para qualquer intervenção urbanística.

centrais de diferentes cidades britânicas, mas o seu impacto é simultaneamente mais limitado no território abrangido e utiliza instrumentos de intervenção menos importantes⁶⁷. De tal forma que Anthony Sutcliffe, ao fazer um balanço sobre as práticas urbanísticas em diferentes países, salienta que os técnicos do urbanismo britânico do início da década 40 do presente século teriam inveja dos instrumentos postos à disposição das autoridades continentais, como por exemplo as italianas⁶⁸.

Quando comparadas com estas intervenções realizadas nas zonas centrais das cidades, as experiências de planeamento da expansão urbana eram menos frequentes. No entanto, este tipo de operações eram tão importantes quanto as respostas aos problemas de congestionamento e más condições de salubridade que afectavam as áreas de ocupação antiga. Os planos de extensão, assumindo-se com funções preventivas do crescimento desordenado das cidades, evitariam as suas consequências mais gravosas, que os regulamentos de construção eram por si só incapazes de impedir. Consistiam numa mudança radical no modo como o crescimento das cidades se efectuava: face à urbanização espontânea que caracterizava a forma usual de expansão do tecido urbano, os planos de extensão introduziam a prática da urbanização planeada.

A legislação italiana sobre o urbanismo evidenciou a diferença entre estes dois tipos de intervenção ao introduzir dois instrumentos urbanísticos: os planos regularizadores, dirigidos para as operações de

⁶⁷ Veja-se o exemplo apresentado por Linda J. Jones («Public pursuit of private profit? Liberal businessmen and municipal politics in Birmingham, 1865-1900», *Business History*, 25, no. 3, 1983, pp. 240-259) relativo aos projectos de intervenção urbanística no centro de Birmingham por parte da administração liberal. Um outro exemplo – neste caso, Edinburgo – em P. J. Smith, «Planning as environmental improvement: slum clearance in Victorian Edinburgh» in A. Sutcliffe (ed.), *The Rise of Modern Urban Planning, 1800-1914*, London, Mansell, 1980, pp. 99-133. Edinburgo assistiu a um dos mais precoces aplicações dos *improvement schemes* para resolver problemas de áreas degradadas e vai influenciar a legislação subsequente (*ibidem*, p. 99). P. J. Smith apresenta alguns outros casos de renovação urbana em Glasgow e Londres. Para Liverpool veja-se Colin G. Pooley, «Housing for the poorest poor: slum-clearance and rehousing in Liverpool, 1880-1918», *Journal of Historical Geography*, II, no. 1, 1985.

saneamento de áreas já construídas; os planos de extensão, que definiam o desenho da ampliação que a cidade deveria seguir⁶⁹. No entanto, foi o trabalho de Cerdà no planeamento do crescimento de Barcelona e as experiências realizadas na Prússia e no Império alemão que revelaram a importância que poderia ser desempenhada pela disciplina urbanística para regular a expansão das cidades⁷⁰.

A comparação estabelecida entre a intervenção urbanística de Haussmann em Paris e os resultados do plano Hobrecht para Berlim (1862) dá-nos a medida das diferenças fundamentais entre as duas operações. James Hobrecht era originariamente um engenheiro especializado em redes de canalizações, a quem foi confiada a missão de planejar a expansão de uma cidade que pudesse albergar um milhão e meio de habitantes, e que incorporasse alguns pólos habitacionais da periferia de Berlim. Deveria planificar a construção dos novos bairros, instalar uma rede viária que estabelecesse o enquadramento do loteamento e que facilitasse a comunicação, criar um sistema de

(cont. da página anterior)

⁶⁸ Anthony Sutcliffe, «Introduction: the debate on nineteenth-century planning» in Anthony Sutcliffe (ed.), *The Rise of Modern Urban Planning, 1800-1914*, London, Mansell, 1980, pp. 5-6.

⁶⁹ Em diferentes cidades italianas e em diferentes momentos surgiu esta aplicação distinta dos planos de regularização e dos planos de extensão. Veja-se por exemplo Donatella Calabi, «The genesis and special characteristics of town-planning instruments in Italy, 1880-1914» in Anthony Sutcliffe (ed.), *The Rise of Modern Urban Planning, 1800-1914*, London, Mansell, 1980, pp. 55-70, para uma apresentação dos diferentes instrumentos de intervenção urbanística que as administrações municipais italianas tinham ao seu dispor. Para alguns exemplos dessas aplicações vejam-se A. Caracciolo, *Roma capitale dal Risorgimento alla crisi liberale*, (3 ed.), Roma, Edizioni Rinascita, 1956; Italo Insolera, *Roma moderna. Un secolo di storia urbanistica, 1870-1970*, Turim, Einaudi, 1993 (1ª ed. 1962); M. Coli and P. Giovannini, *L'espansione della città. Il caso di Firenze dopo l'Ottocento: i viali. Progetti e trasformazione nell'area dei Viali da piazza Donatello alla Fortezza da Basso*, Firenze, Alinea, 1984; Gabriele Corsani, «Giuseppe Poggi e il Viale dei Colli a Firenze», *Storia Urbana*, 16, no. 60, 1992, pp. 37-58; Guido Morbelli, «Normativa urbanistica, sviluppo urbano e proprietà fondiaria a Torino nel corso dell'Ottocento», *Storia urbana*, no. 50, 1990, pp. 133-168.

⁷⁰ Opinião defendida por Anthony Sutcliffe em *Towards the Planned City: Germany, Britain, the United States and France, 1780-1914* (Oxford, Blackwell, 1981). A síntese realizada por Hohenberg e Lees (ob. cit., pp. 324 e segs.) apresenta uma posição idêntica.

drenagem moderno na nova área planeada⁷¹. Enquanto as operações de regularização levadas a cabo por Haussmann incidiam sobre o centro da cidade, abrindo novas ruas em áreas densamente habitadas, os trabalhos realizados em Berlim não incidiam sobre a zona central, mas sim no enquadramento da expansão para os subúrbios.

Uma tipologia do grau de intervencionismo dos poderes públicos associado a estas operações de planeamento da expansão da cidade pode ser definida em torno de três níveis diferenciados. O primeiro continha o núcleo central das medidas levadas a cabo em qualquer destas intervenções: delimitação da geometria da expansão da cidade, através da definição da rede viária, equipamentos colectivos e redes de infra-estruturas de drenagem e abastecimento de água. Esta malha de infra-estruturas e equipamentos basearia as formas de organização futura do espaço edificado e do loteamento, explicando a importância que as novas redes de serviços públicos e os novos profissionais tiveram neste modo de conceber a expansão da cidade⁷². Uma segunda modalidade de intervenção acrescentaria um outro tipo de preocupações. Tratava-se de

⁷¹ Nicole Piétri et al., *Ville et sociétés urbaines dans les pays germaniques, 1815-1914*, Paris, Sedes, 1992, pp. 157-160; Horst Matzerath, «Berlin, 1890-1940» in Anthony Sutcliffe (ed.), *Metropolis, 1890-1940*, London, Mansell, 1984, pp. 294-298. Também A. Sutcliffe, *Towards the Planned City...*, ob. cit. e «Environmental Control and Planning in European Capitals...», ob. cit., pp. 71-88. Os resultados deste planeamento da expansão no afastamento dos riscos de sobre-ocupação dos espaço estiveram longe de corresponder às expectativas dos seus promotores. Lançaram, no entanto, as bases para um aperfeiçoamento das formas de planeamento da extensão das cidades alemãs.

⁷² Daí a expressão de Paul Hohenberg e de Lynn Lees: «Technology and its acolyte the engineer were important to planning, offering practical solutions and a sustaining faith that urban problems, too, are tractable» (ob. cit., p. 323). Veja-se o que já anteriormente foi referido sobre a importância das novas redes de infra-estruturas e dos profissionais de engenharia na nova forma de conceber a cidade e o seu ordenamento (capítulo 3). Entre as referências bibliográficas que mais flagrantemente apontam esta relação veja-se Donatella Calabi, «I servizi tecnici a rete e la questione della municipalizzazione nelle città italiane (1880-1910)» in P. Morachiello e G. Teyssot (eds.), *Le macchine imperfette. Architettura, programma, istituzioni, nel XIX secolo*, Roma, Officina, 1980, pp. 293-334, e vários textos de Joel A. Tarr («Building the Urban Infrastructure in the Nineteenth Century: An Introduction», *Essays in Public Works History*, no. 14, 1985, pp. 61-85; «Sewerage and the development of the networked city in the United States, 1850-1930» in Joel A. Tarr e Gabriel Dupuy (eds.), *Technology and the rise of the networked city in Europe and America*, Philadelphia, Temple Univ. Press, 1988, pp. 159-185; «Water and Wastes: A Retrospective Assessment of Wastewater Technology in the United States, 1800-1932», *Technology and Culture*, 25, 1984, pp. 226-264).

regular de forma mais estrita a construção no interior da área planeada, com o recurso a práticas ainda primárias de zonagem do território ou à definição das características estéticas dos novos prédios⁷³. Por último, algumas destas operações de planeamento da expansão procuravam igualmente responder a um dos problemas fundamentais para qualquer autoridade administrativa poder levar a bom termo esta infra-estruturação do território prévia a qualquer edificação privada: como financiar os trabalhos públicos.

Este último aspecto é particularmente importante, quer pelas novidades introduzidas na concepção do que deve ser considerado o limite do interesse público no processo de urbanização, quer pela importância que os problemas do modo de financiamento das obras vão ter no projecto das Avenidas Novas. Duas formas distintas de financiamento das despesas com as obras públicas foram consideradas nas diferentes experiências analisadas.

Uma primeira continua a utilizar o imposto como meio de financiamento. O processo de crescimento urbano iria, a prazo, custear a despesa feita pelo erário público com as infra-estruturas viárias e demais equipamentos colectivos. O acréscimo dos impostos sobre a propriedade imobiliária seria o meio de recuperar os investimentos realizados⁷⁴. As leis napoleónicas de 1807 e 1808, que adiante serão referenciadas, defendem esta solução. Na *Teoria Geral de Urbanização* de Cerdà é este também o

⁷³ Um exemplo desta última prática pode ser encontrado, por exemplo, em Turim com o plano Promis (1852), que pretendeu regulamentar a disposição e características das fachadas a construir ao longo da avenida que flanqueava o rio Pó (Guido Morbelli, «Normativa urbanistica, sviluppo urbano e proprietà fondiaria a Torino nel corso dell'Ottocento», *Storia urbana*, no. 50, 1990, p. 160). No entanto, era tremenda a pressão para os operadores privados evitarem o cumprimento de normas tão estritas, razão para o seu abandono também neste caso.

⁷⁴ O acréscimo de outros impostos e licenças induzido pela expansão urbana poderia igualmente ser uma fonte de receitas para as autoridades municipais (licenças sobre veículos ou estabelecimentos comerciais, por exemplo). No entanto, era o aumento das rendas derivadas directamente do investimento público na urbanização do território que se procurava taxar.

meio escolhido para financiar as despesas de urbanização⁷⁵. O planeamento e execução do *Eixample* de Barcelona a partir do final da década de 50 do século passado seguiu esta solução⁷⁶. Adicionalmente poderiam ser criados impostos especiais, incidindo apenas sobre os proprietários de uma determinada área, que procurariam recuperar o acréscimo do valor venal dos terrenos, devido aos investimentos públicos realizados, tributando nomeadamente mais-valias latentes⁷⁷.

Um outro meio de financiamento dos trabalhos seria não através de instrumentos fiscais, mas transformando as administrações municipais em agentes nos mercados imobiliários. Ao invés da recuperação das mais-valias ser realizada através de meios fiscais, a prazos mais ou menos longos e sempre de forma relativamente aleatória, fazia-se passar para as mãos da edilidade os terrenos que iriam ser urbanizados. O município encarregar-se-ia do loteamento e da posterior venda das fracções de terreno aos construtores, ficando na posse da administração o diferencial entre o valor da expropriação de parcelas anteriormente rurais e o preço de mercado que os terrenos atingiriam depois de sujeitos ao processo de infra-estruturação⁷⁸. A este processo de expropriação por utilidade pública, que não incidia apenas sobre os terrenos necessários para a abertura dos eixos viários, mas que compreendia o conjunto do território que iria ser

⁷⁵ Veja-se a análise efectuada por Guido Morbelli, «Ricostruendo il mosaico», *Storia Urbana*, no. 65, 1993, p. 10. A ideia não era original. A lei francesa de 1807 escolhia já este meio de financiamento dos trabalhos públicos com a urbanização.

⁷⁶ Jaume Llobet, «Urbanització i finançament públic a l'eixample (1897-1936)», in S. Barjau et al. (ed.), *La formació de l'eixample de Barcelona*, Barcelona, 1990, p. 63 e segs.

⁷⁷ Proposta de F. Adickes em «Ricomposizione fondiaria ed esproprio per zone come mezzi di ampliamento razionale delle città (1893)», *Storia Urbana*, no. 65, 1993, pp. 63-90. Também em Barcelona a abertura do *Eixample* se baseou não apenas no acréscimo da contribuição predial, derivado da transformação das parcelas rústicas em prédios urbanos, mas também no lançamento de um imposto especial, 4% da contribuição predial (Llobet, ob. cit., p. 63).

⁷⁸ Esta compreensão das alterações da valorização das propriedades mercê do processo de urbanização é apresentada por R. A. Dodgshon em «The changing evaluation of space, 1500-1914» in R. A. Dodgshon e R. A. Butlin (eds.), *An historical geography of England and Wales*, (2nd. ed.), London, Academic Press, 1990, p. 272.

urbanizado pela administração pública, chamou-se expropriação por zonas⁷⁹.

Qualquer dos tipos de intervenção que têm vindo a ser esboçados pressupõe o primado do interesse público sobre o interesse individual. Tal postura é visível quer na resolução de problemas de salubridade do alojamento nas zonas congestionadas dos centros da cidade, quer no enquadramento ordenado da extensão da área urbana. Seja numa forma minimalista ou através de instrumentos de intervenção que dotam as administrações municipais de poderes mais alargados, aumenta a capacidade de intervenção dos poderes públicos. Faz por isso parte do longo processo de institucionalização do urbanismo, pois estabelece o princípio de que a colectividade é superior ao indivíduo⁸⁰.

Em Lisboa, a intervenção camarária na área compreendida entre a Praça Marquês de Pombal e o Campo Grande deve classificar-se entre os planos de ampliação ou extensão da cidade. À escala do que representava a área edificada em Lisboa no final da década de 80 do século passado, o projecto de extensão da cidade para norte, com os seus 200 hectares de superfície, corresponderia a mais de um terço da área edificada. Para se ter uma ideia da sua extensão, quando se toma o outro grande projecto de planificação urbanística – a reconstrução pombalina da Baixa após o terramoto de 1755 – esta caberia completamente na parte inferior à actual Praça Duque de Saldanha, representando por isso bem menos de metade do que foi a expansão planeada do final do século XIX⁸¹.

⁷⁹ A próxima secção deste capítulo será destinada a uma análise mais aprofundada deste tema.

⁸⁰ Capítulo 3 para maior desenvolvimento deste tema.

⁸¹ Veja-se o anterior mapa 7 e compare-se a área abrangida pelo «projecto das zonas» com a baixa pombalina.

Quadro 32: Preço por metro quadrado de várias praças de lotes realizadas pela Câmara (1890-1891) e valor de licitação dos lotes na 1ª zona

Localização dos lotes em praça	Preço/m2	Data
Travessa da Horta da Cera (zona da rua do Salitre)	5\$000	1890
Lote em terreno entre as ruas Barata Salgueiro, Mousinho da Silveira e Rosa Araújo (zona da Avenida)	18\$000	1890
Lote em terreno entre as ruas Barata Salgueiro, Mousinho da Silveira e Rosa Araújo (zona da Avenida)	16\$000	1890
Lote em terreno entre as ruas Barata Salgueiro, Mousinho da Silveira e Rosa Araújo (zona da Avenida)	14\$000	1890
Lote em terreno entre as ruas Barata Salgueiro, Mousinho da Silveira e Rosa Araújo (zona da Avenida)	12\$800	1890
Lote de terreno na Praça de D. Vasco da Gama	4\$000	1890
Lote de terreno na rua das Amoreiras (zona do Rato)	6\$000	1891
Lote de terreno na rua de São Bernardo (São Bento)	7\$500	1891
Lotes de terreno no Casal do Rolão (Calvário)	1\$000	1891
Valor previsto de licitação dos lotes colocados em praça na 1ª zona	7\$377	1889

Fontes: Serviço Geral de Obras Públicas, 2ª repartição, «Relação e avaliação dos terrenos municipais que existem com destino á venda ou a melhoramentos», in A. J. Simões de Almeida, *A situação dos serviços municipais em 5 de Novembro de 1890*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1890, só lotes para venda; *Praças de lotes, Actas das Comissões Administrativa ou Executiva da C.M.L.*, 1891; Valor de licitação dos lotes da 1ª zona, «Parecer da Comissão d'obras eleita pela camara» [sobre o projecto das zonas], *Actas das Sessões da Camara Municipal de Lisboa*, 1889, pp. 49 e segs.

Comungava das características mais minimalistas de controlo sobre o espaço edificado, pela inexistência de regras de edificação a serem seguidas, com excepção das que constavam das posturas municipais e do decreto de 31 de Dezembro de 1864⁸². Qualquer tipo de zonagem do território esteve também ausente, com excepção de alguma reserva do uso residencial do solo que poderia resultar da utilização combinada do desenho viário e do loteamento com o valor de licitação dos lotes, o que

⁸² Veja-se o capítulo 3, em que se apresentam as características fundamentais das normas de construção que regulamentavam a edificação residencial em Lisboa.

afastaria usos mais extensivos, penalizados pelo preço relativamente elevado e pelas características da urbanização⁸³. As práticas de *zoning* ainda eram anacrónicas como forma de intervenção urbanística no período em causa⁸⁴. Os eixos viários e o desenho urbano representavam uma infraestrutura de loteamento, mas não criavam autonomamente funções urbanas distintas.

A prazo foram, no entanto, afastados dois dos equipamentos anteriormente existentes na zona, que tinham um impacto mais negativo no ambiente da nova urbanização: o ainda recente matadouro da Cruz do Tabuado⁸⁵, que ocupava uma área à direita da avenida Fontes Pereira de Melo; o Mercado Geral dos Gados, na margem esquerda do topo norte da avenida Ressano Garcia. A posterior substituição do matadouro da Cruz do Tabuado, construído já durante a década de 60 do século passado, constitui aliás um exemplo bem ilustrativo dos riscos da expansão não planeada da cidade. Edificado num momento em que não existia qualquer plano de extensão da cidade, a sua localização bem no eixo de acesso ao vasto planalto que vai ser ocupado pela 2ª zona, numa via que se

⁸³ O Quadro 32 apresenta a base de licitação de lotes postos em praça pela Câmara entre 1890 e 1891. Constata-se o valor elevado de lotes no Bairro Barata Salgueiro, zona em urbanização no topo ocidental da Avenida e o valor extremamente baixo de uma zona periférica, num dos bairros operários de Lisboa (Calvário). Outros preços propostos para as praças de lotes da câmara apresentam valores bem abaixo dos que poderiam ser encontrados na Avenida, mesmo em áreas com uma certa valorização residencial, como era a área de São Bento/Estrela. Os lotes da primeira zona iriam ser licitados a partir de uma base de preço semelhante a estes últimos. Preço baixo, quando comparado com a vizinha urbanização dos terrenos abaixo da rua Braamcamp, que antes tinham pertencido a Barata Salgueiro, mas elevado relativamente a áreas de habitação operária ou que polarizavam actividades em que se pretendia um uso mais extensivo do solo urbano. O baixo preço do lote perto da rua do Salitre – ela também situada junto da Avenida – devia-se ao facto de não ser um lote edificável, devido à sua pequena dimensão com frente para a rua.

⁸⁴ O início do século XX marca a difusão das práticas de zonagem (A. Sutcliffe, *Towards the Planned City...*, ob. cit., Smets, ob. cit., p. 70; Luis Alonso Armiño Perez e Juan Luis Piñon Pallarés, ob. cit., pp. 54-8). No entanto, na Alemanha tinha-se assistido à sua divulgação desde a década de 70 do século XIX (G. Morbelli, «Riconstruendo il mosaico», ob. cit., p. 12).

⁸⁵ Trata-se do matadouro que tinha sido construído ao longo da década de 1860, financiado com o primeiro empréstimo realizado pela câmara, junto do Banco de Portugal, como foi referido no capítulo anterior. No momento inicial da urbanização da 1ª zona só desapareceu o viveiro e o matadouro de gado suíno (A. J. Simões de Almeida, ob. cit., p. 83).

transformaria numa das principais avenidas da cidade, transformava-o num equipamento incómodo para a utilização residencial da zona⁸⁶.

O carácter de reduzida reserva e controlo da utilização do solo inserido na área a urbanizar é revelado pela instalação posterior da estação de recolha dos «eléctricos» da Carris entre o Arco do Cego e a Praça do Saldanha, num amplo quarteirão com cerca de 60000 metros quadrados⁸⁷. Saliente-se, porém, a continuidade espacial desta instalação relativamente à zona da Estefânia, em que existia um misto de habitação de qualidade baixa-média (com a presença de algumas «vilas» operárias) e de indústria de pequena dimensão.

O montante a que os lotes eram postos em praça, bem como a própria configuração do loteamento, reservavam vastas áreas para uso residencial. Contudo, seriam os mecanismos de mercado que iriam atribuir diferentes usos ao solo e não qualquer tipo de imposição administrativa. A planificação do loteamento era de carácter aberto, sem qualquer elemento coercivo, com excepção daqueles que eram marcados pelo alinhamento da rede viária a construir e pelo desenho dos diferentes lotes. Restrições explícitas do uso do solo estavam ausentes dos mecanismos de urbanização da área entre o Marquês de Pombal e o Campo Grande. O resultado, porém, vai ser o de assegurar à utilização residencial uma esmagadora presença na ocupação do espaço urbanizado, como é

⁸⁶ Em 1909 a vereação pressiona a tutela para que o matadouro seja mudado para um outro local, já que «deixa muito a desejar sob o ponto de vista hygienico, não só pelas suas dimensões, já hoje exiguas para o seu movimento, mas também pela sua situação, encravado n'hum dos mais bellos bairros da capital e na visinhança do nosso melhor estabelecimento de instrucção secundaria.» (CML, *Relatorio da gerencia de 1909*, p. 85). A sua localização num dos bairros residenciais mais modernos deu origem a reclamações dos seus vizinhos (idem, *ibidem*, p. 86). Mesmo assim, a sua transferência para fora do perímetro urbano da cidade foi demasiado demorada, razão que certamente se terá ficado a dever ao facto de ser um equipamento ainda recente.

⁸⁷ No quarteirão seguinte, na direcção norte, proceder-se-ia à instalação da Casa da Moeda, num espaço de cerca de 50000 metros quadrados.

revelado na cartografia dos estabelecimentos industriais instalados na cidade de Lisboa no final da década de 1930⁸⁸.

Ainda quanto às normas de utilização dos lotes, após a infraestruturação pública do território, não existe também qualquer controlo sobre as características das fachadas, nem a definição de quaisquer preceitos monumentais ou estéticos. O facto de o desenho do projecto urbanístico não prever sinais de tipo decorativo e memorial, com excepção do projecto já existente de erigir um monumento ao Marquês de Pombal na vasta praça no topo da avenida da Liberdade⁸⁹ acentuava o carácter despojado e «tecnocrático» da expansão. Continua, por isso, a situar este plano de expansão entre os tipos menos ousados e interventores.

Contudo, relativamente ao problema do financiamento dos trabalhos opta-se pela solução mais maximalista. Procura-se na expropriação a fonte de captação de recursos para levar a cabo o projecto. A possibilidade de utilização do imposto sobre as mais valias decorrentes da valorização dos terrenos, ocorrida com a passagem de áreas rurais para áreas urbanizáveis, tinha sido defendida noutros contextos, nomeadamente bem perto de nós, com as teses de Cerdà transpostas para a sua *Teoria Geral de Urbanização* ou com a experiência da expansão barcelonesa. Tratar-se-ia de uma solução ideologicamente mais aceitável no quadro jurídico do liberalismo do que a expropriação total da área a urbanizar como meio de acesso às mais valias resultantes dos investimentos municipais.

Esta possibilidade de financiamento dos trabalhos nunca é referenciada, fosse por desconhecimento ou por impossibilidade prática.

⁸⁸

⁸⁹ A inauguração em 1909 da estátua ao duque de Saldanha na praça que passou a ter o seu nome não correspondeu a qualquer projecto prévio, no quadro da elaboração do plano de extensão. A toponímia desta praça estava, aliás, para ser outra. O nome do comandante das campanhas de pacificação de Moçambique, Mouzinho de Albuquerque, era o previamente escolhido.

Várias razões podem ser apontadas para esta solução não ter sido considerada, para além do seu mero desconhecimento.

A utilização do expediente fiscal era de resultados menos visíveis no imediato. Só a longo prazo a administração iria recuperando os investimentos efectuados, através da actualização do valor matricial dos prédios devido a um diferente uso do solo. Para além do prazo mais dilatado originado pela utilização das receitas fiscais como fonte de recuperação dos investimentos públicos, este modelo de tributação das mais valias geradas pelo processo de urbanização pressupunha um sistema fiscal eficiente e relativamente equitativo na avaliação predial. De outra forma, a aplicação de uma percentagem de valorização dos prédios sobre o valor matricial geraria profundas desigualdades entre proprietários que tivessem avaliações prévias muito desequilibradas. Em contrapartida, uma revisão geral das matrizes, incorporando individualmente a valorização predial decorrente do processo de urbanização, morosa e laboriosa como era, só funcionaria com um sistema fiscal eficaz, o que estava longe de acontecer em Portugal no final do século passado⁹⁰. Por último, como a contribuição predial era sobretudo uma fonte de receita da administração central e apenas um reduzido montante (um adicional de 25%)⁹¹ entrava nos cofres municipais, seria necessário modificar o modo de tributação deste imposto, de molde a que a câmara pudesse pela via das receitas fiscais recuperar os investimentos realizados na construção de novas ruas e equipamentos.

Poder-se-ia criar um imposto especial sobre as mais-valias geradas pelo investimento municipal na urbanização, a exemplo de casos mais recentes de intervenções urbanísticas na cidade de Lisboa, como sejam a

⁹⁰ A ineficiência do sistema fiscal português ao longo do século XIX tem sido salientada. Relativamente à primeira metade do século veja-se Jaime Reis, *O Banco de Portugal: Das origens a 1914*, I vol., capítulo 1; sobre o resto do século, Maria Eugénia Mata, *As finanças públicas portuguesas da Regeneração à primeira guerra mundial*, Lisboa, Banco de Portugal, 1993.

construção da ponte sobre o Tejo ou a actual processo de renovação urbana, no quadro da Expo-98⁹². Tomar-se-ia o valor que os prédios teriam em 1889, no momento de aprovação do projecto de urbanização do Parque da Liberdade e Picoas. Quando uma licença de edificação fosse solicitada à câmara para a construção de um imóvel naquela zona cobrar-se-ia um imposto sobre o acréscimo de valor do lote. No entanto, as dificuldades relacionadas com o estabelecimento dos valores matriciais dos prédios no momento da aprovação do projecto continuavam a subsistir, a exemplo das modalidades de tributação anteriormente apresentadas. Para além disso, as mais-valias tributadas seriam latentes, devido à inexistência de qualquer valor efectivo (preço de transacção), o que colocava dificuldades adicionais na sua avaliação, sujeita a disputa entre administração e contribuinte⁹³.

Assumindo a implantação da rede viária uma posição tão relevante no processo de loteamento, compreende-se o papel central desempenhado pelo traçado dos arruamentos. Seria o seu desenho rígido que poderia dar coerência e equilíbrio à posterior edificação residencial. A malha reticular do traçado dos arruamentos constitui o modelo escolhido. Esta é uma norma muito replicada em diferentes planos de expansão realizados para cidades europeias e já objecto de experiências similares em alguns pontos da cidade de Lisboa⁹⁴. A sua concreta implantação na

(cont. da página anterior)

⁹¹ O adicional de 25% sobre a contribuição predial iniciou-se a partir da reforma administrativa do município de Lisboa de 1885.

⁹² J. L. Saldanha Sanches, «As mais-valias da Expo-98», *Público*, 17 de Julho de 1995, supl. Economia, p. 8.

⁹³ Naturalmente, podiam ser adoptados meios expeditos de tributação, como os que ocorreram durante a construção da Ponte Salazar. A administração determinava a matéria colectável. Se o contribuinte achava o valor excessivo reclamava para uma comissão especial onde a administração estava em maioria, sendo-lhe vedado o recurso aos tribunais. Porém, tal procedimento era impensável no ordenamento jurídico oitocentista.

⁹⁴ A reconstrução da Baixa após o terramoto de 1755 é o exemplo de maior dimensão e mais conhecido, a que se deveria acrescentar a construção de Campo de Ourique, embora sendo uma área de tamanho muito reduzido. Este último projecto foi realizado a partir dos anos 70 do século passado (Maria João Madeira Rodrigues, *Tradição, transição e mudança: a produção do espaço urbano na Lisboa oitocentista*, Lisboa, Junta Distrital de (continua na pág. seguinte)

área objecto da intervenção a norte do Marquês de Pombal vai necessitar de algumas adaptações importantes.

A orografia da cidade constitui o motivo mais evidente que norteia essa adaptação. Embora não se registem declives tão pronunciados como os que podem ser encontrados noutros pontos da cidade, a zona superior ao Marquês de Pombal só encontrava uma planura extensa a norte do local onde vai ser implantada a praça Duque de Saldanha, compreendendo por isso um pouco mais de metade da área residencial prevista. A sul deste local existia um declive, entre duas das elevações do limite norte da cidade – o Alto de Campolide e a continuação do monte de Sant'Ana, por Rilhafoles até à Cruz do Tabuado. Uma das saídas da cidade de Lisboa – que pelas ruas das Portas de Santo Antão, da Anunciada, São José e Santa Marta chegava ao largo do Chafariz de Andaluz e que daí saía pela rua de São Sebastião de Pedreira para os arrabaldes da cidade – aproveitava a junção entre as duas elevações para encontrar uma via de acesso para a periferia, com as dificuldades relatadas por Miguel Paes. Como era habitual em qualquer das ruas, azinhagas ou caminhos que saíam da área de população mais aglomerada para os arrabaldes, também esta via estava circundada de casas, com alguma contiguidade, mesmo bem para além da zona densamente habitada.

A malha reticular vai adaptar-se quer às condições orográficas da zona, quer à rede viária de tipo tradicional já instalada⁹⁵. A sul da praça

(cont. da página anterior)

Lisboa, 1979, pp. 69 e segs., com algumas referências à construção do bairro. Apenas a partir de 1906 se processa uma segunda fase de expansão de Campo de Ourique. Veja-se «Ampliação do bairro de Campo de Ourique. Planta Geral», projecto elaborado em 1906, ms. em tela, escala 1:1000, ACML – Arco do Cego. O Levantamento de Lisboa de 1911, realizado sob a direcção de Silva Pinto, e cujos originais também se encontram no Arquivo da CML do Arco do Cego, ainda não tem os novos arruamentos implantados de acordo com o projecto de expansão.

⁹⁵ Embora sem uma explicitação dos contornos destas pré-existências, também José Manuel Fernandes fez referência a este facto em «Alguns apontamentos sobre o urbanismo alfacinha», in Raquel Henriques da Silva (ed.), *Lisboa de Frederico Ressano Garcia (1874-1909)*, Lisboa, C.M.L./Fundação Calouste Gulbenkian, 1989, p. 49. Apesar de menos salientada pelos autores que têm abordado a renovação urbana realizada em

(continua na pág. seguinte)

Duque de Saldanha a malha reticular é ainda hoje menos visível, mesmo após o arranjo final da zona envolvente do Parque Eduardo VII, apenas realizado já na década de 40 do presente século⁹⁶. Foi necessário lidar com o declive por onde corria a rua de São Sebastião da Pedreira, construindo um viaduto que permitiu ligar o Marquês de Pombal ao Saldanha e por onde será aberta a avenida Fontes Pereira de Melo. Apenas do lado esquerdo de quem sobe esta avenida se descortina uma malha ortogonal contínua, no interior de um triângulo compreendido entre a velha rua de São Sebastião da Pedreira, do lado leste, a nova avenida, acima do referido viaduto, do lado sudoeste, e a Estrada da Circunvalação, transmutada no plano em avenida Duque de Ávila, a norte. Também aqui, algumas pré-existências limitavam a urbanização, nomeadamente os palácios da zona de São Sebastião da Pedreira, como o Palácio Sá da Bandeira, o Palácio Quintela-Farrobo ou, mais adiante, já em Palhavã, o Palácio Azambuja.

Do lado direito de quem sai da cidade pela avenida Fontes Pereira de Melo a malha ortogonal é muito reduzida devido ao peso das características topográficas e às pré-existências de ocupação do espaço. Trata-se de uma zona de transição para a área já mais densamente ocupada, traçada pelas ruas de Santa Marta e Andaluz, e para a zona que deveria ser sujeita à urbanização privada do Sindicato dos Terrenos de Santa Marta, o Bairro Camões, situado entre o Convento de Santa Marta, Rilhafoles, a Escola Veterinária e a avenida Duque de Loulé, estabelecendo esta última avenida o traço fronteiriço com a área intervencionada pelo plano das Avenidas Novas. Por outro lado, a expansão nesta margem direita da Fontes Pereira de Melo encontrava-se

(cont. da página anterior)

Paris no início da segunda metade do século XIX, também foi já assinalada uma idêntica necessidade de adaptação a prévias implantações no tecido urbano por parte de uma intervenção aparentemente mais radical no desenho viário, como foi aquela que se desenrolou na capital francesa (F. Boudon, ob. cit., pp. 34-36).

⁹⁶ Veja-se esta zona no Mapa 9 e compare-se com aquela que toma a avenida Ressano Garcia como eixo.

também limitada pelo vasto espaço ocupado pelo Matadouro. Uma outra característica desta zona situada no interior do triângulo já referido, tem a ver com a menor dimensão das ruas e dos quarteirões que definem o seu loteamento⁹⁷.

No lado oposto do Parque da Liberdade – na sua margem ocidental – a área a urbanizar compreendida entre a avenida Braamcamp e a Circunvalação, encontrava-se implantada na encosta que subia até ao Alto de Campolide. As pré-existências tinham um peso importante, explicando a forma alongada, longitudinal, assumida por esta urbanização. Em primeiro lugar, a zona do Rato e das Águas Livres, urbanizada desde o século XVIII, para que se pretendia uma ligação fácil ao vale central da cidade. Existia, por outro lado, uma urbanização virtual, integrada na abertura da avenida da Liberdade, prevista mas ainda não realizada, nas terras de Antão Barata Salgueiro ou na construção da Rotunda, que se assumia também como uma pré-existência relativamente à malha de urbanização acima da avenida Braancamp. Por último, alguns equipamentos já instalados vão servir de enquadramento ao projecto de urbanização: a Penitenciária, a norte, que constituía um limite às possibilidades de extensão da rede de arruamentos, impondo a estrada de circunvalação como barreira inevitável; o quartel de Artilharia 1, do lado ocidental, virado para Campolide, que tinha a mesma função de fronteira. Um aquartelamento foi, no entanto, sacrificado. O quartel de Vale do Pereiro, de Caçadores 2, vai ser destruído, para urbanizar a margem norte da rua Braancamp.

A parte superior à velha Estrada da Circunvalação forma a zona em que a malha ortogonal se encontra mais extensamente definida. Esta estrada – que entre 1852 e 1885 tinha marcado a circunscrição

⁹⁷ Nela estão incluídas as ruas Viriato, Tomás Ribeiro, Pedro Nunes, Luís Bivar, Latino Coelho, Pinheiro Chagas e Filipe Folque, para além da parte inferior da avenida António Maria de Avelar (futura Cinco de Outubro), que vai constituir um elemento dissonante na regularidade dos quadriláteros formados pelas vias anteriormente citadas. Veja-se o Mapa 9.

administrativa da cidade de Lisboa – representou o limite sul desta zona, correndo de poente para a nascente entre o ponto em que a Estrada da Circunvalação se cruzava com a Estrada de Palhavã e o Arco do Cego. No lado ocidental, esta área das Avenidas Novas estava delimitada pelo Jardim Zoológico, que na época ocupava um espaço que mais tarde vai ser destinado ao complexo da Gulbenkian, no palácio Vill'Alva. Um pouco mais para norte, a linha de caminho de ferro que circundava a cidade desde Alcântara até Chelas e o Hospital do Rego, estava integrada numa zona de quintas, urbanizadas a partir da segunda década do presente século⁹⁸, mas que se encontravam fora da área sujeita a planeamento urbanístico. A avenida Martinho Guimarães (mais tarde avenida de Berna), situada abaixo do hospital e afastada da via férrea, constituía por isso o limite nordeste. A norte era o jardim do Campo Grande que marcava a fronteira do loteamento. Por último, do lado poente um caminho tradicional – a rua do Arco do Cego – era o limite da urbanização⁹⁹.

Várias são as diferenças entre o tipo de urbanização realizado nesta última zona, relativamente à área que lhe está adjacente, abaixo da estrada de Circunvalação e do Saldanha. Em primeiro lugar, a dimensão dos arruamentos. Estes são mais extensos do que os que se encontram na parte direita da avenida Fontes Pereira de Melo e revelam uma maior hierarquia na sua implantação no espaço. Temos, por um lado, um grande eixo organizador da circulação, representado pela avenida Ressano Garcia, que tem uma função semelhante à que é desempenhada na parte inferior da praça Duque do Saldanha pela avenida Fontes Pereira de

⁹⁸ Luís Baptista, «Crescimento urbano e coexistência residencial: um caso de edificação não planeada às portas da cidade de Lisboa (1900-anos 40)», *Ler História*, 1994, 26, p. 183 e segs.

⁹⁹ Por vezes chamado Estrada do Arco do Cego (*Lisboa na 2ª metade do século XVIII (plantas e descrições das suas freguesias)*, recolha e índices de Francisco Santana, Lisboa, CML, s.d., p. 85) ou Estrada do Campo Pequeno (carta de Duarte José Fava, já citada).

Melo¹⁰⁰. A decoração daquela avenida, com três faixas de rodagem, com dois largos separadores centrais, cada um deles com duas fileiras de árvores a todo o comprimento, dão-lhe um duplo papel de assegurar um fácil escoamento do tráfego e constituir igualmente um local de atraente passeio, num desenho semelhante ao adoptado na avenida da Liberdade. A sua largura de 60 metros rivaliza com os 90 metros da avenida da Liberdade, e destaca-se relativamente às vias que lhe são adjacentes. Reflecte, afinal, o privilégio dado a esta avenida como eixo de saída para norte, face a qualquer dos eixos transversais. Depois temos duas outras vias importantes na direcção norte-sul. A primeira, superior na extensão e na amplitude, é constituída pela avenida António Maria Avelar, com uma largura semelhante à da avenida Fontes Pereira de Melo (30 metros) e uma ampla divisória central com as usuais duas fileiras de árvores. A segunda, mais pequena em extensão, é a avenida Carlos Zeferino Pinto Coelho (mais tarde designada dos Defensores de Chaves). Na direcção leste-oeste outro eixo é definido, aproveitando o traçado da estrada da Circunvalação. Trata-se da já referida avenida Duque de Ávila, com uma largura de 25 metros e com uma placa central de dupla fileira de árvores de amplitude semelhante à da António Maria Avelar. O eixo que mais tarde irá ser formado pela avenida de Berna, ainda se encontra parcialmente indefinido neste plano, mercê da falta de planeamento urbanístico das zonas que vão dar origem à futura Praça de Espanha e – no sentido oposto – na direcção da Praça de Londres-Areeiro. No entanto, a dimensão da sua largura – 25 metros, semelhante por isso à da Duque de Ávila – atribui-lhe já a possibilidade de se transformar no futuro numa via importante de ligação entre estas zonas da cidade, correndo perpendicularmente à avenida Ressano Garcia. Esta antevisão irá ser projectada alguns anos depois no plano de melhoramentos da cidade,

¹⁰⁰ A reduzida largura da avenida Fontes Pereira de Melo, quando comparada com as outras duas grandes avenidas foi por várias vezes criticada, quer contemporaneamente à sua construção, quer em períodos mais recentes (Raquel Henriques da Silva, «Os (continua na pág. seguinte)

aprovado pela câmara em 1904, que prevê o prolongamento da avenida de Berna até encontrar a António Augusto de Aguiar e aí entroncar com duas novas vias de saída da cidade de Lisboa: uma, em direcção ao Paço do Lumiar e que constituiria a grande via de saída para Norte¹⁰¹; outra, que seguiria na direcção de Sete Rios, terminando junto da estação situada na confluência das linhas férreas da cintura e de Sintra¹⁰². O plano de melhoramentos de 1904 não teve qualquer desenvolvimento nos anos que se seguiram. No entanto, o plano E. de Groer de 1948 propõe exactamente o mesmo tipo de soluções para a avenida de Berna e para a ligação norte da cidade de Lisboa.

Uma outra diferença facilmente detectada pela leitura da cartografia da zona refere-se à orientação das ruas, que não apresenta a monotonia que caracteriza muitos dos planos de extensão de tipo ortogonal¹⁰³. Devido à quebra do eixo de saída da cidade, provocada pela avenida Fontes Pereira de Melo, quando comparada com a direcção que tinha sido seguida na abertura da avenida da Liberdade¹⁰⁴, a orientação da malha ortogonal desta zona é nos sentidos noroeste-sudeste e sudoeste-nordeste. Em contrapartida, depois de nova quebra na direcção do eixo de

(cont. da página anterior)

últimos anos da monarquia», in Irisalva Moita (coord.), *O livro de Lisboa*, Lisboa, Horizonte, 1994, p. 414).

¹⁰¹ A sua largura seria comparável à avenida Ressano Garcia e desenvolver-se-ia em linha recta até encontrar o limite da cidade de Lisboa. Atravessaria um vasto parque, onde se iriam localizar alguns equipamentos de entretenimento como o hipódromo e o Jardim Zoológico, que abandonaria o espaço junto ao palácio Vill'Alva.

¹⁰² «Plano Geral de Melhoramentos da Capital», 1903, Arquivo da C.M.L., Arco do Cego, em que sobressaem dois mapas e as memórias justificativas que os acompanham: «Planta geral da cidade com todos os estudos que dizem respeito a este anteprojecto» (1:25000) e a «Planta parcial da cidade, entre a Praça do Commercio e o Campo Grande, aprovados e em via de execução a norte do parque Eduardo VII para justificação dos estudos que se lhe seguem» (1:5000). Nesta última planta nota-se a linha de continuidade entre o «projecto das zonas» e o plano de melhoramentos da capital aprovado em 1904, ambos da autoria de Ressano Garcia, aspecto que aqui não será desenvolvido.

¹⁰³ Ver para exemplos deste traçado o artigo de Renato Bocchi, «Progettare secondo regola: La progettazione urbana in Gran Bretagna fra sette e ottocento», *Storia Urbana*, 16, no. 61, 1992, pp. 29-60, ou o artigo de Nuno Portas, «Cerdà e os traçados», *Arquitectura*, no. 138, 1980, pp. 18-25.

saída, introduzida pela praça Duque de Saldanha, a orientação dos arruamentos na malha ortogonal definida em torno da avenida Ressano Garcia segue exactamente os sentidos norte-sul e leste-oeste.

A diferente dimensão dos quarteirões entre as duas zonas que têm vindo a ser apresentadas é também visível. A sul da velha circunvalação, os quarteirões formados pelas ruas Latino Coelho, Tomás Ribeiro ou Andrade Corvo são de dimensão reduzida, próxima do quadrado com menos de cem metros de lado. Os quarteirões da zona norte têm dimensões superiores, formando rectângulos em que os lados superiores têm cerca de duzentos metros e os inferiores se situam entre os cem e os cento e cinquenta metros. Alguns revelam mesmo dimensões descomunais, como os que se situavam do lado nascente da praça do Saldanha e que viriam a desaparecer. Como explicava Ressano Garcia em 1903, numa proposta para introduzir um novo arruamento na 2ª zona, tal devia-se ao carácter menos acidentado do relevo nesta zona, permitindo a maior amplitude dos arruamentos, mas também a alguma pressa que tinha existido no planeamento desta zona¹⁰⁵.

A malha reticular desenvolvida na urbanização da área do Parque e das Avenidas Novas constitui-se, pois, como um somatório de adaptações: face à orografia da cidade, que estava longe de apresentar a regularidade e o aspecto plano observáveis noutros centros urbanos; face aos elementos de ocupação do espaço pré-existent (equipamentos e infra-estruturas; zonas de ocupação antiga que não são destruídas, mas quando muito regularizadas; outros planos de urbanização). Para além disto, não existe uma monotonia tão marcada do desenvolvimento da rede

(cont. da página anterior)

¹⁰⁴ José Manuel Fernandes (ob. cit., pp. 53-54) introduz esta ideia da existência de uma espinha quebrada em dois pontos (praças Marquês de Pombal e Saldanha).

¹⁰⁵ «[...] na primeira zona, em razão também do acidentado dos terrenos, foram os arruamentos traçados de modo a formarem entre si quarteirões pequenos, em quanto que na 2ª zona onde o relevo do terreno é quase nullo, as ruas e avenidas foram traçadas com a maior amplitude, formando entre si quarteirões enormes», «Memoria *(continua na pág. seguinte)*

viária como a que pode ser encontrada noutros contextos, em que a falta de hierarquização dos arruamentos era uma forma de evitar a hierarquização do valor dos diferentes lotes¹⁰⁶. O tipo de intervenção existente em Lisboa – expropriação como forma de financiamento do projecto – evitava que este fosse um problema que se colocasse no desenho das ruas, que meramente deveria ser ditado por um duplo leque de razões: as que derivavam dos critérios de salubridade, que impunham uma dada relação entre dimensão das ruas e altura dos prédios, e as que se relacionavam com critérios de acessibilidade, quer no interior do «projecto das zonas», quer relativamente a outras áreas da cidade. As ruas podiam ter alguma hierarquia entre elas, pois isso não implicava um favorecimento dos lotes de uns proprietários relativamente a outros, já que todo o solo edificável iria ser transferido para a administração municipal. De qualquer modo, a malha ortogonal tem um carácter tendencialmente isotrópico, mantendo uma certo grau de regularidade, entrecortado pelas adaptações à topografia, a prévias ocupações do espaço ou às necessidades de circulação.

Correspondendo a planificação da expansão, tal como ela foi empreendida nesta zona, a um duplo papel – organização do espaço a edificar e plano económico de viabilização do empreendimento através do desenho dos lotes – compreende-se a importância que iria ter a elaboração do projecto técnico. A cronologia apresentada no anexo 5 contém os principais passos na sua elaboração.

(cont. da página anterior)

descritiva [para a abertura das avenidas Praia da Vitória e Casal Ribeiro]», A.C.M.L., Arco do Cego, Avenida Praia da Vitória.

¹⁰⁶ Guido Morbelli, «Ricostruendo il mosaico», *ob. cit.*, p. 17. Tal era defendido por Cerdà na sua Teoria da Urbanização e foi aplicado na malha da expansão de Barcelona. Nas suas palavras, «(...) nenhum direito existe para dar ou tirar a importância de uns terrenos relativamente a outros aumentando ou diminuindo a largura das ruas que lhes estão contíguas» (cit. por Jaume Puig, «El projecte d'eixample: Cerdà i la teoria urbanística», in S. Barjau et al. (ed.), *La formació de l'eixample de Barcelona*, Barcelona, 1990, p. 36). Para além da síntese apresentada por J. Puig, ver também Ferran Sagarra, «Barcelona dins del projecte industrialista català», in S. Barjau et al. (ed.), *La formació de l'eixample de Barcelona*, Barcelona, 1990.

Em 25 de Maio de 1887 foi aprovado o programa que deveria presidir ao concurso internacional de projectos para a construção do Parque da Liberdade¹⁰⁷. No início do ano de 1888 o júri do concurso apresentava o seu parecer com o nome dos concorrentes classificados nos três primeiros lugares, dando a vitória ao projecto da autoria de Henri Lusseau¹⁰⁸. Em Fevereiro era nomeada uma comissão de funcionários da câmara, formada pelos engenheiros Ressano Garcia e António Maria de Avelar, pelo arquitecto José Luís Monteiro e pelo jardineiro consultor Daveau, para elaborarem uma versão final para o Parque, com elementos retirados dos três projectos aprovados no concurso internacional¹⁰⁹.

Em 26 de Novembro de 1887 é apresentado um anteprojecto das obras a realizar, compreendendo o Parque, a área a urbanizar junto do seu lado ocidental e aquilo que é descrito como «uma avenida, que ligue o Campo Grande com a praça do Marquez de Pombal»¹¹⁰. No entanto, nesta sessão camarária são sobretudo descritos os passos desenvolvidos pela Comissão Executiva no sentido de conseguir o enquadramento legal que permitisse a expropriação por zonas. Nesta altura ainda era convicção do presidente do município de que seria possível fazê-lo, sem necessidade de recurso a lei especial. O parecer negativo da Procuradoria Geral da Coroa foi decisivo para o abandono desta estratégia e para a opção tomada de apresentar ao parlamento uma lei de expropriação por zonas, específica para este projecto de urbanização.

Conseguida a sua aprovação pelas duas câmaras no Verão de 1888, o próximo passo foi a elaboração completa do projecto técnico das obras e também do caderno de encargos que corresponderia ao seu suporte económico. Em 22 de Dezembro de 1888 todo este trabalho estava realizado, numa dimensão ímpar relativamente ao que era usual

¹⁰⁷ *Actas das sessões da comissão executiva*, 1887, p. 165.

¹⁰⁸ *Actas das sessões da comissão executiva*, 1888, p. 35.

¹⁰⁹ *Actas das sessões da comissão executiva*, 1888, p. 40.

em anteriores operações de intervenção urbanística por parte dos serviços camarários¹¹¹.

Nem toda a documentação do projecto técnico subsistiu até aos nossos dias¹¹². O índice que acompanha o parecer da comissão de obras públicas da câmara permite obter uma ideia da dimensão do trabalho realizado pelos serviços técnicos municipais¹¹³. Em primeiro lugar, existiam vários conjuntos de plantas. O primeiro, reproduzia as diferentes ruas a construir nas três áreas a urbanizar: as que se situavam nas duas margens do Parque e a que coincidia com a 2ª zona. Um segundo conjunto de plantas dizia respeito a cada uma das ruas a construir, apresentando a largura da faixa de rodagem e a dos passeios, a directriz dos canos de esgoto e a localização das árvores a serem plantadas em cada rua. Existiam também plantas com a identificação das propriedades a expropriar nos terrenos abrangidos pelo projecto de urbanização. Um último conjunto de plantas apresenta os perfis longitudinal e transversal de cada rua, permitindo uma identificação mais fina, rua a rua, dos trabalhos a realizar.

Foram elaborados vários quadros, respeitantes a listagens das propriedades a expropriar para os trabalhos de urbanização, quer respeitantes à abertura das ruas, quer relacionados com os espaços que iriam ser loteados para edificação. Por último, surgem outros quadros com

(cont. da página anterior)

¹¹⁰ *Actas das Sessões da Camara Municipal de Lisboa*, 1887, p. 193.

¹¹¹ Como irá ser abordado mais adiante, mais do que a completa novidade dos trabalhos de planificação da urbanização, a diferença principal residia sobretudo na escala em que era realizada, já que obras de regularização e renovação de arruamentos ou de criação de novos passavam pela apresentação de peças semelhantes. Os exemplos são múltiplos nos processos da Repartição Técnica que subiram à Comissão de Obras e Melhoramentos Municipais e, mais tarde, à Comissão Executiva.

¹¹² A decisão dos serviços arquivísticos da Câmara Municipal de Lisboa de separarem os diferentes documentos que compunham este processo (cartografia, cadernos de encargos, listas de proprietários a expropriar, séries de preços, etc.) foi desastrosa. Impede a sua reconstituição total e originou a perda de documentação ou a impossibilidade de ela ser localizada nos vastos fundos documentais do município ainda por organizar.

¹¹³ *Actas das Sessões da Camara Municipal de Lisboa*, 1889, pp. 49 e segs..

cálculos do volume e distribuição de terras que seriam objecto de operações de terraplanagem, medições respeitantes aos canos de esgoto a empregar e à dimensão do pavimento que seria necessário construir, permitindo o estabelecimento de um orçamento, para cada rua, dos trabalhos de urbanização necessários. Para cada uma das zonas, existe igualmente um orçamento que congrega os cálculos relativos aos trabalhos necessários para os arruamentos, bem como os relativos ao custo das expropriações. Resta acrescentar que algumas intervenções de pormenor, que não se encontram tipificadas nem na abertura das ruas, nem na expropriação de terrenos para a urbanização, são sujeitas a um desenvolvimento técnico e a uma avaliação específicos. Estão nesta situação a demolição de parte do aqueduto das Águas Livres, que vai ser substituído pela canalização subterrânea, ou o alçado, cortes longitudinal e transversais, com as respectivas plantas, do viaduto que vai ser construído na avenida Fontes Pereira de Melo, sobre a rua de São Sebastião da Pedreira.

Este cuidado posto na elaboração técnica do projecto de urbanização constitui uma das suas marcas inovadoras, comparável com essa experiência ímpar no urbanismo lisboeta que foi a reconstrução da Baixa após o terramoto. Representou a concretização de dois aspectos completamente originais quando comparados com as características da intervenção urbanística da administração municipal nos períodos anteriores. Em primeiro lugar, simbolizou a ultrapassagem do que Freitas do Amaral designa como um «urbanismo de disciplina», apoiado em regulamentos policiais definidores das normas de construção¹¹⁴. No caso da urbanização do Parque e Picoas a responsabilidade municipal era maior, pois consistia na oferta daquilo que passava a ser considerado um bem público: o planeamento da expansão da cidade. É certo que a intervenção municipal na cidade não se tinha resumido até então à

¹¹⁴ Diogo Freitas do Amaral, ob. cit., p. 98.

aprovação de regulamentos de edificação ou a posturas relacionadas com a salubridade habitacional. Ruas tinham sido alargadas, modernizadas e regularizadas, outras construídas de novo, o que constituía uma intervenção directa no tecido urbano e no processo de crescimento da cidade. Porém, estas iniciativas públicas tinham sido tão atomizadas como a actividade de edificação privada analisada no capítulo 2. Tinha incidido sobre pequenas áreas, sobre ruas, mas nunca se tinham assumido com a intenção de organizarem o processo de infra-estruturação e loteamento do solo urbano. A segunda consequência está directamente relacionada com esta. Resulta da novidade dos mecanismos de intervenção, através do recurso à expropriação por zonas. Será este aspecto que irá ser visto com mais pormenor na secção seguinte, através de uma dupla faceta: enquanto elemento de novidade nos instrumentos de intervenção urbanística e relativamente às tomadas de posição que suscitou.

3. A expropriação e o «projecto das zonas»

3.1. O instituto da expropriação na intervenção urbanística oitocentista

A expropriação por utilidade pública foi já denominada como o instrumento por excelência da haussmanização¹¹⁵. Com esta afirmação pretendia-se salientar a importância assumida pela legislação de expropriação por utilidade pública como forma de promover a renovação urbana, quer nas áreas centrais que enfrentavam problemas de salubridade, quer – embora menos frequentemente – nas zonas periféricas da cidade.

A utilização da expropriação por utilidade pública como instrumento de renovação urbana teve uma evolução vigorosa no sentido de assumir um papel cada vez maior no urbanismo moderno. Utilizada no quadro da legislação liberal para fazer face à necessidade de existência de uma salvaguarda simultânea do direito à propriedade privada e dos princípios da necessidade e utilidade públicas, o instituto da expropriação em meio urbano vai evoluir de forma decisiva sob o impacto dos desafios e das dificuldades induzidas pelo crescimento urbano oitocentista¹¹⁶.

¹¹⁵ Michel Lacave, «Gli strumenti juridici della politica urbana in Italia nella seconda metà dell'800», *Storia Urbana*, 24, 1983, p. 135 e «Les instruments juridiques du remaniement des centres urbains en France et en Italie dans la seconde moitié du XIX^e siècle» in Maurice Garden e Yves Lequin (ed.), *Construire la ville (XVIII^e-XIX^e siècles)*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 1983, pp. 83-85.

¹¹⁶ Aurelio Alaimo destacou o aspecto contraditório da legislação sobre expropriação. Por um lado, afirmava-se como instrumento de garantia do proprietário; por outro lado, consistia no instrumento dos poderes públicos para poder dispor da propriedade privada (A. Alaimo, «Normativa sull'exproprio e interventi urbanistici in Italia, 1815-1885», *Storia della città*, no. 46, 1988, p. 92).

A necessidade de regenerar de forma integrada zonas centrais da cidade, permitindo quer a sua libertação de habitações insalubres, quer a sua adaptação às novas exigências de transporte e de qualidade de vida, impulsionou a utilização inovadora do instituto de expropriação por utilidade pública. A experiência parisiense de renovação urbana dirigida por Haussmann tem sido o exemplo mais abundantemente evocado, seja pela historiografia, seja pelos próprios contemporâneos, que viam nela um modelo de possibilidades de intervenção para os poderes públicos¹¹⁷.

No entanto, pela sua precocidade e novidade as leis napoleónicas de 1807 e 1810 representam um marco na integração entre o instituto da expropriação e o urbanismo, preceitos futuramente transpostos para outras legislações nacionais¹¹⁸. Nelas se cruzam a imposição de elaboração de um plano de alinhamento e de embelezamento para as maiores cidades, e a possibilidade de expropriação por utilidade pública do solo necessário à abertura de arruamentos. Por outro lado, para permitir o financiamento dos trabalhos públicos impunha-se um imposto sobre as propriedades que seriam valorizadas devido à realização dos

¹¹⁷ O engenheiro Pezerat visitou a cidade de Paris logo em 1859 para se inteirar das inovações na gestão e nas formas de intervenção pública que se estavam a operar. Desta visita foi encarregado de elaborar um relatório que seria objecto de discussão por parte da vereação (sessão de 26 de Dezembro de 1859, *Annaes do Municipio de Lisboa*, p. 530). Embora isso não seja explicitamente indicado no texto, provavelmente a *Mémoire sur les études d'améliorations et embellissements de Lisbonne* (Lisbonne, 1865) teria sido o resultado desse trabalho. Veja-se o anterior capítulo 3 em que são dadas algumas informações sobre outros contactos estabelecidos com as autoridades municipais parisienses por parte da vereação da câmara de Lisboa e da sua Repartição Técnica. As referências a Paris ou à legislação parisiense sobre expropriação por utilidade pública são também abundantes, como se pode constatar pela leitura das discussões existentes sobre o enquadramento da legislação sobre expropriação. A este respeito veja-se, por exemplo, a intervenção do Conde de Rio Maior na Câmara dos Pares em 28 de Março de 1877, a proposta formulada por Rodrigues da Câmara na sessão camarária de 3 de Outubro de 1867 ou o modo como a expropriação por zonas é debatida nas duas câmaras em 1888, em que por diversas vezes é feita referência à legislação francesa. Ainda em 1905, uma representação ao governo por parte da vereação lisboeta pedindo uma nova lei de expropriações refere a importância das leis francesas de 1850 e 1852 na renovação de Paris (*Projecto de representação pedindo ao governo uma nova lei de expropriação applicavel á cidade de Lisboa*, Lisboa, Companhia Typographica, 1905).

¹¹⁸ A lei de 31 de Dezembro de 1864, mais de meio século depois, representou a introdução na legislação portuguesa dos seus princípios fundamentais. Na Bélgica (1810 e 1858), também foi transposta para o direito do urbanismo, tal como o que se seguiu na Itália (1865) e em Espanha (1861).

melhoramentos. Relativamente ao enquadramento jurídico anterior – unicamente preocupado com o alinhamento e com a relação entre altura dos prédios e largura das ruas – a novidade desta legislação era absoluta. Porém, apesar destes diplomas já terem sido designados como o berço do urbanismo moderno, devido aos princípios inovadores que os suportavam, a sua aplicação prática foi nula, como meio de transformação das cidades francesas¹¹⁹.

Paris continuou a ser um laboratório, simultaneamente de textos jurídicos e de métodos operativos no domínio do urbanismo, que iriam ser postos em prática e integrados no ordenamento jurídico de outros países europeus¹²⁰. A forma como a administração de Haussmann lidou com o crescimento da capital francesa e os problemas higiénicos e de tráfego por ele gerados, passou a concentrar os olhares das administrações municipais de outras cidades, para além dos técnicos e estudiosos das questões suscitadas pela vida urbana. Eis a razão para as referências mais detalhadas à legislação de enquadramento da renovação urbana parisiense que irão ser feitas em seguida.

A legislação de expropriação que fundamentou estes trabalhos teve as suas raízes na lei de 1850, que visava dotar as administrações municipais de um mecanismo de expropriação por razões sanitárias. Para além dos motivos relacionados com a abertura de novos arruamentos e outros trabalhos públicos de urbanização, a insalubridade dos alojamentos passou a poder ser invocada como razão para a expropriação. Em 1852, uma nova lei, aplicável aos projectos de renovação urbana que se planeavam para Paris, permitiu o alargamento da expropriação não apenas ao solo exigido para os trabalhos públicos, mas também aos

¹¹⁹ Pierre Pinon, «Parigi 1715-1848» in Louis Bergeron (ed.), *Parigi*, Bari, Laterza, 1989, p. 200.

¹²⁰ Louis Bergeron e Marcel Roncayolo, «Da Haussmann ai giorni nostri», ob. cit., pp. 220-221. M. Lacave (artigos citados) e A. Alaimo («Normativa sull'exproprio e interventi urbanistici in Italia, 1815-1885», *Storia della città*, no. 46, 1988, pp. 91-99) salientam a difusão internacional obtida pela legislação parisiense.

terrenos que após a construção de novas vias não pudessem dar origem a lotes edificáveis em boas condições de salubridade¹²¹. Para além de proporcionar poderes mais alargados de expropriação, o diploma legal de 1852 modificou também o enquadramento técnico-jurídico da expropriação, ao transferir do poder legislativo para o poder executivo a decisão em matéria de trabalhos de utilidade pública¹²².

Pela força das circunstâncias relacionadas com as dificuldades de gestão do crescimento urbano de uma grande cidade como Paris – segunda maior metrópole europeia – e devido às exigências de valorização simbólica da capital por parte do II Império, a utilização do instituto da expropriação por utilidade pública para fins urbanísticos é dotada de duas características fundamentais que iriam influenciar legislação subsequente em diferentes países europeus.

Em primeiro lugar, procedeu-se ao alargamento dos poderes de expropriação detidos pelas autoridades administrativas. Embora de forma diversa¹²³, a expropriação por utilidade pública caminhava para uma cada

¹²¹ Decreto de 26 de Março de 1852, publ. em Maurice Halbwachs, *Les expropriations et les prix des terrains à Paris, 1860-1890*, Paris, Publications de la Société Nouvelle de Librairie et d'Édition, 1909, p. 400. Esta legislação é referenciada em Portugal pelas vereações lisboetas, por vezes de forma genérica, outras, evidenciando um conhecimento mais profundo sobre os seus fundamentos jurídicos, como por exemplo na representação que é feita à Câmara dos Deputados em 1905 (*Projecto de representação pedindo ao governo uma nova lei de expropriação...*, ob. cit., p. 12). Uma panorâmica internacional sobre a legislação de expropriação, nomeadamente aquela que tinha incidência urbanística é dada em José Caeiro da Mata, *O direito de propriedade e a utilidade pública*, Coimbra, 1906.

¹²² M. Lacave, «Stratégies d'expropriation et Haussmanisation...», ob. cit., p. 1014; tb. do mesmo autor «Gli strumenti juridici della politica urbana...», ob. cit., p. 138-139.

¹²³ Para uma abordagem da legislação de expropriação existente noutros países europeus, para além da França, veja-se M. Lacave, «Gli strumenti juridici della politica urbana...», ob. cit., p. 138 e segs; «Les instruments juridiques...», ob. cit.; Aurelio Alaimo, «Normativa sull'exproprio e interventi urbanistici in Italia, 1815-1885», ob. cit.; Marcella Marmo, «Il finanziamento delle trasformazioni urbanistiche dell'800: il caso di Napoli» in A. Caracciolo (ed.), *Dalla città preindustriale alla città del capitalismo*, Bologna, Il Mulino, 1975; G. Morbelli, «Ricostruendo il mosaico», *Storia Urbana*, no. 65, 1993, p. 18; Giorgio Piccinato, «Igiene e urbanistica in Italia nella seconda metà del XIX secolo», *Storia Urbana*, 1979, 47, pp. 47-66; Marcel Smets, *L'événement de la cité-jardin en Belgique*, Lille, 1977, p. 42; Luis Alonso Armiño Perez e Juan Luis Piñon Pallarés, «Le città e l'urbanistica in Spagna durante l'Ottocento», *Storia Urbana*, no. 46, 1989, pp. 24-25 e 35; Franz Adickes, «Ricomposizione fondiaria ed esproprio per zone come mezzi di ampliamento razionale delle città (1893)», *Storia Urbana*, no. 65, 1993, pp. 63-90. Também (continua na pág. seguinte)

vez menor intervenção do poder legislativo. Como a expropriação é uma limitação de um direito fundamental, parece razoável que apenas o poder legislativo possa declarar a utilidade pública que possibilita a expropriação. Ora, as circunstâncias excepcionais geradas pelo crescimento da cidade vão justificar meios mais expeditos de declaração da utilidade pública e consequente expropriação. A renovação urbana de zonas consideradas insalubres ou que deviam ser sujeitas a uma melhoria da sua acessibilidade foram os motivos utilizados para a adopção de duas modalidades de simplificação do processo de expropriação: a transferência para a administração da declaração de expropriação por utilidade pública, subtraindo-a à assembleia legislativa; a utilização de uma figura de declaração genérica da utilidade pública, que pudesse ser aplicada a todas as intervenções urbanísticas no futuro efectuadas. A figura dos planos regularizadores, que se desenvolveu na urbanística italiana, ou dos planos de reestruturação e saneamento, introduzidos em Espanha em 1861, permitem essa declaração genérica de utilidade pública de todos os trabalhos a realizar, deixando a via aberta para a expropriação. Também o decreto de 31 de Dezembro de 1864, que obrigava à elaboração de planos de melhoramento para Lisboa e Porto, contém esta possibilidade. Em suma, as novas exigências de intervenção pública sobre o direito à propriedade privada encaminhavam os mecanismos de expropriação para serem dotados de um carácter mais fácil e expedito, menos condicionado pela intervenção do poder legislativo.

Em segundo lugar, introduziu-se o carácter coercivo da expropriação de áreas de terreno, mesmo fora do perímetro do leito das novas vias. A sua justificação é mais uma vez retirada das necessidades de melhorar a salubridade urbana, expropriando edifícios em más condições de habitabilidade ou lotes de terreno que não tivessem as

(cont. da página anterior)

a Grã-Bretanha dispunha de legislação que permitia a expropriação de prédios por motivos sanitários, nomeadamente o combate a situações de habitação degradada (A. Sutcliffe, *Towards the Planned City...*, ob. cit., p. 53).

dimensões adequadas para a edificação de novos prédios. A importância deste princípio é dupla. Por um lado, admitia a possibilidade de expropriação de solo que não era necessário para os trabalhos de infra-estruturação do território. Por outro lado, permitia a utilização deste expediente como um recurso financeiro das administrações municipais, através da venda para edificação privada dos terrenos que sobravam da abertura de novas ruas.

Na renovação parisiense efectuada a partir dos anos 50 do século passado esta foi a possibilidade encontrada para lidar com a principal dificuldade das operações de renovação urbana, ontem como hoje: o seu custo. A utilização do instrumento da expropriação podia então ser usada de forma criativa. Expropriar terrenos que não eram necessários para a abertura dos arruamentos, posteriormente vendidos depois de loteados, podia ser uma fonte de receitas que suportasse os encargos com as intervenções de renovação. A lei de expropriações de 1852, especialmente realizada para permitir os trabalhos parisienses, introduzia uma outra possibilidade de alargamento da expropriação. Sempre que os proprietários de lotes edificáveis não quisessem comprar o terreno público contíguo que tinha sido expropriado, mas não utilizado nos novos arruamentos, então também os seus prédios podiam ser objecto de expropriação por utilidade pública. Ainda não se tratava da expropriação por zonas – designação que por vezes é aplicada de forma errónea às práticas instauradas pelas leis de 1850 e 1852¹²⁴ – mas introduzia já a possibilidade da urbanização e infra-estruturação do território por parte

¹²⁴ Num artigo de Luigi Lacché («Hygiène publique, harmonie, pratiche urbanistiche nella Francia del XIX secolo. Considerazioni intorno alla legge 13 aprile 1850 sul risanamento dei logements insalubres», *Storia Urbana*, no. 64, 1993) as leis de 1850 e 1852 são definidas como tendo introduzido a expropriação por zonas na legislação francesa sobre expropriação, situação que estava longe de acontecer. A possibilidade de expropriação de terrenos que excedessem a extensão necessária à realização de obras públicas era unicamente permitida nos casos em que as parcelas que sobrassem não pudessem ser utilizadas para a edificação de edifícios salubres, abrindo depois uma possibilidade de alargamento da expropriação às parcelas contíguas cujos proprietários não chegassem a um acordo amigável com a administração para a compra dos anteriores terrenos (artº 2º *(continua na pág. seguinte)*)

dos poderes públicos poder originar receitas através da utilização do instrumento da expropriação.

A expropriação por zonas constitui a ampliação desta capacidade expropriadora por parte da administração pública como forma de levar a cabo uma intervenção urbanística. O saneamento e melhoramento de uma área da cidade, bem como a expansão do solo edificável de acordo com um plano elaborado pela administração municipal, passam a ser considerados como motivos para a expropriação de toda a área abrangida pelos trabalhos¹²⁵. Trata-se de levar até às últimas consequências a íntima relação entre expropriação e intervenção urbanística. A expropriação total faria tábua rasa do peso de qualquer utilização prévia do solo a urbanizar, transformando-o em terreno virgem para o desenho de novos arruamentos e a introdução de novas utilizações.

Complementarmente, seria um meio de permitir o financiamento dos trabalhos públicos. A expropriação dos terrenos pelo seu valor de mercado no momento da declaração de utilidade pública, permitiria que a administração controlasse as mais-valias geradas pela intervenção urbanística, gerando receitas que suportassem os custos de urbanização. Se a operação se efectuasse numa zona central da cidade, densamente habitada, mas numa situação de degradação do alojamento e do espaço, o acréscimo de valor dos lotes edificáveis seria o resultado da

(cont. da página anterior)

do decreto de 26 de Março de 1852). Também para José Caeiro da Mata esta lei teria sido responsável pela introdução da expropriação por zonas (*ob. cit.*, p. 260).

¹²⁵ Uma das legislações nacionais que mais precocemente introduziu a expropriação por zonas foi a belga. Depois de uma aplicação ainda modesta e restrita em 1858, a lei de 15 de Novembro de 1867 permitia que o governo, por proposta do município, pudesse autorizar a expropriação de todos os terrenos destinados a uma operação de renovação e saneamento ou de expansão urbana (G. Morbelli, «Ricostruendo il mosaico», p. 18; Smets, *ob. cit.*, p. 42). Em Itália, embora prevista em vários planos regularizadores e de expansão a partir da lei de 25 de Julho de 1865, foi a situação dramática de Nápoles que evidenciou a necessidade de introduzir de forma radical a expropriação por zonas (Piccinato, *ob. cit.*; M. Lacave, «Gli strumenti juridici della politica urbana in Italia nella seconda metà dell'800», *ob. cit.*, p. 156; outras referências). Em Espanha, segundo Armiño Perez e Piñon Pallarés (*ob. cit.*, pp. 33-34) a lei de 1861 permitiria a expropriação por zonas por motivos sanitários só em intervenções nas zonas centrais das cidades.

(continua na pág. seguinte)

revalorização urbana, pela abertura de novas ruas e pela criação de novos equipamentos que permitissem a edificação de edifícios de superior qualidade, a fixação de população ou de actividades comerciais e de serviços antes alienadas. Se pelo contrário a intervenção se fizesse em áreas periféricas, constituindo-se como uma operação de expansão urbana, as mais-valias seriam geradas pela passagem de solo com uma utilização rural ou semi-urbana para solo edificável.

A expropriação por zonas permitia ultrapassar a pressão financeira sobre os cofres municipais, sem dúvida a maior dificuldade que se colocava às operações de intervenção urbanística. Com tal meio ao seu dispor, a urbanização poderia mesmo atrair investimentos privados, que retirassem aos poderes públicos o ónus dessa tarefa. Através de contratos de concessão seria possível que companhias privadas procedessem à expropriação por conta pública dos terrenos, construíssem as infra-estruturas necessárias, efectuassem o loteamento e vendessem os lotes edificáveis a um valor superior ao dos custos das expropriações e obras realizadas¹²⁶. Em casos em que o custo da infra-estruturação e dotação de equipamentos públicos fosse superior ou em que existissem riscos acrescidos de rentabilidade, a administração poderia proporcionar participações ou incentivos ao investimento privado¹²⁷.

Desta forma, primeiro nas operações de reestruturação e saneamento urbano, depois também nas que visavam a ampliação da cidade, a expropriação por zonas transformava-se no motor da intervenção urbanística. Tinha deixado de ser o meio de responder a uma

(cont. da página anterior)

Saliente-se que a urbanização do *eixample* de Barcelona se realiza sem o recurso à expropriação por zonas.

¹²⁶ Era o que se tinha passado no caso parisiense, mas que se iria repetir noutras cidades: D. H. Pinkney, *ob. cit.*, p. 90 e segs.; M. Lacave, «Gli strumenti juridici della politica urbana...», *ob. cit.*, p. 153; A. Caracciolo, *Roma capitale. Dal Risorgimento alla crisi liberale* (3 ed.), Roma, Edizioni Rinascita, 1956, pp. 74 e segs.; I. Insolera, *Roma moderna, ob. cit.*, cap. 4; Marcella Marmo, "Il finanziamento delle trasformazioni urbanistiche dell'800: il caso di Napoli" in A. Caracciolo (ed.), *Dalla città preindustriale alla città del capitalismo*, Bologna, Il Mulino, 1975, pp. 223 e segs.

utilidade pública tangível – a abertura de arruamentos, a dotação de áreas de usufruto colectivo (como jardins ou parques) ou de equipamentos (mercados, matadouros, por exemplo). Até então estes eram os bens públicos que as administrações municipais tomavam a seu cargo. A utilização da expropriação por zonas significava que todo o processo de urbanização passava a ser considerado um bem público, com as inerentes restrições ao exercício do direito de propriedade.

Para além disso, aplicando-se a expropriação por zonas a áreas da cidade que ainda não tinham sido urbanizadas, as más condições de habitabilidade e de qualidade de vida em áreas degradadas deixavam de poder ser utilizadas como justificação para a intervenção. Este argumento tinha sustentado as primeiras operações urbanísticas, que fizeram da expropriação um instrumento para a transferência da propriedade entre particulares e administração. Utilizar o mesmo expediente para situações em que tal não se verificava só podia encarar-se numa perspectiva preventiva. Na arquitectura jurídica do estado liberal a expropriação era aplicada numa lógica de excepção¹²⁸. Nas novas doutrinas e práticas do urbanismo passava a ser considerada como a norma.

Franz Adickes – um funcionário municipal no império alemão ao longo do último terço do século XIX, até ocupar o cargo de burgomestre de Frankfurt entre 1890 e 1912 –¹²⁹ introduz as principais justificações para esta completa alteração de perspectivas¹³⁰. Em primeiro lugar, a utilização da expropriação por zonas situar-se-ia numa linha de evolução contínua do urbanismo, que se iniciara com a mera «polícia» dos alinhamentos e que se desenvolveria para a regulamentação do uso dos solos através das

(cont. da página anterior)

¹²⁷ D. H. Pinkney, *ob. cit.*, pp. 91-92.

¹²⁸ M. Lacave, «Gli strumenti juridici...», pp. 161-162.

¹²⁹ G. Morbelli, «Ricostruendo il mosaico», *ob. cit.*, pp. 11-12, para as principais referências sobre F. Adickes.

¹³⁰ Franz Adickes, «Ricomposizione fondiaria ed esproprio per zone come mezzi di ampliamento razionale delle città (1893)», *Storia Urbana*, no. 65, 1993, pp. 63-90.

práticas de zonagem¹³¹. Devido aos peculiares efeitos externos gerados pela passagem de terreno agrícola para terreno edificável, seria a administração que estabeleceria o direito de construir, o que implicava a determinação do modo como poderiam ser utilizadas as diferentes parcelas¹³². A expropriação transformar-se-ia num meio necessário para o controlo do uso do solo, impedindo que os proprietários pudessem ter um tratamento diferenciado nas potencialidades de utilização das suas terras depois de urbanizadas. Uns, veriam as suas parcelas expropriadas para a construção de equipamentos públicos; outros, só poderiam construir casas de reduzida dimensão, abaixo de uma certa quota de edificabilidade; por último, proprietários haveria que seriam autorizados a construir prédios de grande dimensão¹³³. Face à intervenção pública na construção de infra-estruturas e equipamentos essenciais ao processo de urbanização, a expropriação teria a virtude de impedir que uns ficassem favorecidos em detrimento de outros. Seria uma medida niveladora dos rendimentos que poderiam advir do processo de urbanização.

Para além desta razão que radicava na função municipal de impor o ordenamento urbano, uma segunda justificação para a expropriação por zonas residia na necessidade de financiar o processo de urbanização. Este financiamento não deveria recair sobre o conjunto da comunidade, através de impostos. Deveria incidir sobre quem via a sua propriedade

¹³¹ As práticas urbanísticas alemãs estavam entre as mais avançadas na utilização da diferenciação do uso do solo, da densificação e características da edificação, que faziam parte dos fundamentos da zonagem. Franz Adickes tinha aliás aplicado a zonagem quando como funcionário municipal esteve num dos subúrbios de Hamburgo na década de 1880.

¹³² Afirma-se que a regulamentação do processo de transformação do terreno agrícola em terreno edificável é um «fenómeno de notabilíssimo interesse público e portanto não pode ser deixado exclusivamente ao arbítrio dos proprietários» (Idem, ibidem, pp. 68 e 79).

¹³³ Freitas do Amaral apresenta o mesmo tipo de exemplo para a discussão da legislação urbanística portuguesa e a sua aplicação prática em Portugal nos nossos dias («Opções políticas e ideológicas subjacentes à legislação urbanística» in Diogo Freitas do Amaral (ed.), *Direito do urbanismo*, Oeiras, Instituto Nacional de Administração, 1988, pp. 103-104. As soluções que preconiza não são, no entanto, as mesmas.

valorizada, sem ter realizado qualquer investimento nesse sentido¹³⁴. Esta posição não tinha nada de radicalmente inovador. Stuart Mill tinha formulado a necessidade de tributar os «lucros não ganhos»¹³⁵ e a expropriação por zonas era a sua transposição para a transformação urbana¹³⁶.

Uma última justificação apresentada por Adickes relacionava-se com a necessidade de regular o mercado imobiliário, impondo um travão ao acréscimo exponencial do preço do solo. A falta de recursos financeiros dos municípios impedia-os de construir novos arruamentos e assim aumentar a oferta de terreno edificável. Desta forma, os lotes existentes atingiam preços de monopólio, o que tinha consequências sociais gravosas no alojamento das populações mais pobres em boas condições de salubridade¹³⁷. A expropriação por zonas permitia a superação desta dificuldade, existindo mesmo uma ameaça sibilina sobre os potenciais opositores a medidas tão radicais: «o melhor modo de garantir a existência da propriedade privada mesmo em zonas de ampliação da cidade (existência que como se sabe tem sido fortemente contestada nos últimos tempos) consiste em eliminar oportunamente os obstáculos que, provenientes das actuais instituições, se opõem à necessidade de uma boa e extensa edificação por parte da crescente população»¹³⁸.

Nestas observações sobre a utilização da expropriação por utilidade pública como instrumento urbanístico, resta considerar um outro problema:

¹³⁴ Idem, *ibidem*, p. 68.

¹³⁵ John Stuart Mill, *Principles of Political Economy* (1848), vols. II e III de *Collected Works of John Stuart Mill*, ed. por J. M. Robson, Londres, 1965, livro V, cap. II, parte 5.

¹³⁶ «O processo de transformação do terreno agrícola em terreno edificável, processo decorrente do crescimento da população e sem a intervenção dos proprietários, está regularmente relacionado com um tão importante quanto imerecido lucro e por isso é justo que os custos deste processo de transformação sejam suportados por aqueles que deles tiram vantagens, isto é os próprios proprietários. Nestes custos estão incluídas a construção das ruas e praças, sem as quais nem sequer existiria o conceito de terreno edificável.» (F. Adickes, *ob. cit.*, p. 79)

¹³⁷ Idem, *ibidem*, p. 82.

¹³⁸ Idem, *ibidem*, p. 90.

o da indemnização devida pela passagem para o domínio público da propriedade do solo. Pela sua natureza tratava-se da barreira que se erigia entre os projectos de urbanização nos estiradores de arquitectos e engenheiros ou nos cadernos de encargos da administração, e a sua efectivação no terreno. A avaliação dos bens expropriados passou a ser um dos principais problemas que se deparavam às autoridades expropriadoras. A pressão dos proprietários vai ser aqui determinante e o caso parisiense é, mais uma vez, exemplar a este respeito. Mesmo com os poderes discricionários detidos pela administração, o poder judicial vai impor compensações aos proprietários, superiores às avaliações feitas pelos peritos municipais¹³⁹.

¹³⁹ David H. Pinkney, *ob. cit.*, p. 185.

3.2. A expropriação por zonas na carta de lei de 9 de Agosto de 1888

A necessidade de proceder a uma reforma da lei que regulamentava a expropriação de prédios para intervenções urbanísticas foi formulada ao longo da segunda metade do século XIX. A carta de lei de 25 de Julho de 1850 continha o enquadramento legal da expropriação por utilidade pública¹⁴⁰. Embora desse uma importante margem de actuação ao poder executivo para poder declarar a expropriação, em termos processuais os trâmites necessários eram complicados e morosos, e estavam dependentes da declaração de utilidade pública por parte do poder legislativo¹⁴¹. O único meio de tornar mais expedito o processo de expropriação, evitando a aprovação de uma lei para cada intervenção, seria através de um diploma que declarasse de forma genérica o carácter de utilidade pública para toda e qualquer obra destinada a certo fim (construção de estradas, de caminhos de ferro, de obras em portos, de regularização de rios, etc.). Por outro lado, de forma a abreviar a tomada de posse por parte da administração, não estando dependente do cumprimento da totalidade dos trâmites administrativos e judiciais que

¹⁴⁰ Conjuntamente com os princípios formulados na Carta Constitucional, este foi o texto basilar da expropriação por utilidade pública nos seus aspectos regulamentares e processuais até à Primeira República e à lei de 26 de Julho de 1912. No entanto, o princípio de expropriação por utilidade pública já existia e era aplicado nos processos de transformação da capital, como o comprovam o alvará de 12 de Maio de 1758 (expropriação para reconstrução da Baixa pombalina), o alvará de 23 de Fevereiro de 1771 (expropriação de casas arruinadas pelo terramoto e ainda não reconstruídas) ou, mesmo antes do consulado pombalino, o decreto de 27 de Julho de 1746, que permitia as expropriações necessárias para o alargamento das ruas que partiam da Igreja de Santa Justa. Nesta última lei fazia-se referência a que ela se inseria numa prática regular de expropriações, com trâmites processuais conhecidos. Assinale-se também o princípio nela apresentado de possibilidade de expropriação de todo um prédio, caso o proprietário não quisesse ficar com as sobras do estritamente necessário aos trabalhos públicos, pagando a entidade expropriante – neste caso, o Senado da Câmara – uma indemnização pela totalidade do prédio. Veja-se José-Augusto França, *Lisboa pombalina e o iluminismo*, ob. cit., cap. 4, para os mecanismos de expropriação durante o período pombalino; Eduardo Freire de Oliveira, *Elementos para a história do município de Lisboa*, vol. XIV, p. 519, para a lei de 1746.

¹⁴¹ José Caeiro da Mata, *O direito de propriedade e a utilidade pública*, Coimbra, 1906, cap. IV; M. Caetano, *Manual de direito administrativo*, Coimbra, 2ª edição, 1947, p. 361.

presidiavam à declaração de expropriação por utilidade pública, a única solução consistia em declarar o seu carácter urgente através de decreto especial¹⁴². A urgência da expropriação – ao permitir tomar de imediato posse do bem expropriado, antes de se ter chegado à definição do montante da indemnização – transformava-se também num elemento de pressão por parte da administração.

O desenvolvimento da construção de estradas e caminhos de ferro ao longo da segunda metade do século traduziu-se na primeira tentativa de simplificação, declarando a utilidade pública e a urgência de todas as expropriações necessárias à construção daquelas vias de comunicação, o que permitia aumentar a celeridade do processo e prescindir da intervenção do poder legislativo¹⁴³. No entanto, as expropriações necessárias para a realização de trabalhos de abertura de novos arruamentos no interior das localidades ou de melhoramento das já existentes continuavam a necessitar de cumprir todas as formalidades definidas na lei de 1850, razão para as queixas que por diversas vezes a vereação formulou perante o governo¹⁴⁴.

O incêndio da sede do município em 1863 iria ser uma ocasião propícia para reiterar não apenas a necessidade de apoio financeiro do Estado, mas também a exigência de uma mudança na lei das expropriações. Uma ligeira alteração no modo como o requerimento foi elaborado pela vereação é, no entanto, digna de nota. Pela primeira vez

¹⁴² Carta de lei de 25 de Julho de 1850, artº 50º.

¹⁴³ Carta de lei de 17 de Setembro de 1857.

¹⁴⁴ A representação dirigida pela vereação ao governo em 25 de Junho de 1858 salientava a necessidade de uma nova lei de expropriações, aplicável ao contexto urbano (*Exposição da Camara Municipal de Lisboa aos seus constituintes*, Lisboa, Imprensa União Typographica, 1858). O presidente da câmara da vereação seguinte, António Esteves de Carvalho, fez também referência à necessidade de uma lei que facilitasse as expropriações na cidade de Lisboa («Relatório do Exmo. Sr. Presidente da Camara Municipal de Lisboa», *Arquivo Municipal*, 1862, p. 845). Por outro lado, a existência de edifícios em ruínas tinha já levado à exigência de que a incapacidade ou incúria dos seus proprietários em reconstruí-los deveria permitir a sua expropriação por parte da câmara. Por várias vezes este assunto é colocado perante o governo, como foi (continua na pág. seguinte)

se fazia referência à necessidade de existir uma lei de expropriações que permitisse que fosse expropriado não apenas o terreno necessário para os arruamentos, mas também a área adjacente, de molde a permitir a construção de habitações em boas condições de salubridade e obedecendo a regras de edificação mais perfeitas¹⁴⁵. Defende-se que a lei para expropriações se torne mais ampla e mais célere nos seus trâmites processuais, embora sem pôr em causa os direitos de propriedade, de que a câmara se assumia como fiel respeitadora¹⁴⁶. Nenhuma referência é feita ao impacto financeiro que estas expropriações poderiam ter, nem a qualquer outra justificação que não o embelezamento e a salubridade de um processo de edificação, com um maior protagonismo municipal¹⁴⁷.

O acidente que levou à destruição do edifício municipal não teve o condão de permitir a alteração da lei de expropriações. Nova proposta para iniciar a construção da avenida da Liberdade, reiterando a exigência

(cont. da página anterior)

assinado no capítulo 3, e levado ao parlamento, até à sua aprovação pela carta de lei de 16 de Julho de 1863.

¹⁴⁵ «[...] julga a camara conveniente pedir ao governo de V. Magestade, que proponha ao corpo legislativo na proxima sessão maior amplitude na lei d'expropriações por utilidade publica, com o fim de que a representante possa adquirir, além dos terrenos destinados á via publica ou a estabelecimentos municipaes, os adjacentes a estes, para n'elles edificar por sua conta casas modêlos a respeito da construcção e distribuição interna, ou para os vender com a condição de que as edificações que n'elles se erigirem estejam rigorosamente sujeitas a um plano, aonde junto á boa construcção se observem os preceitos hygienicos» (Representação de 28 de Dezembro de 1863, *Arquivo Municipal*, 1863, p. 1678).

¹⁴⁶ Idem, p. 1679.

¹⁴⁷ Uns dias antes da aprovação desta representação ao governo o relatório da comissão nomeada pela câmara para se debruçar sobre os meios que o município tinha à sua disposição para combater os incêndios espraia-se por outros temas, referindo explicitamente a necessidade de modificar a lei de expropriações, com idênticas justificações às que eram formuladas na representação ao governo. Para tal devia-se pedir «ao parlamento mais amplitude na lei de expropriações, para que a camara possa por utilidade publica expropriar, não só a parte que se deve conceder ao transito commum; como em geral qualquer superficie de terrenos, ou edificações, que julgue necessaria para substituir bairros [...] insalubres e perigosos por edificações regulares, sem o inconveniente de demaziadas aglomerações; tendo em vista na applicação d'esta lei, não só abrir novas ruas, praças, etc., mas tambem a expropriação, na parte compativel, dos sauguões, desobstruindo-os, de fôrma que se tornem hygienicos e accessiveis aos soccorros de incendios e de policia» (*Arquivo Municipal*, 1863, p. 1671).

de uma lei de expropriação mais ágil, também não¹⁴⁸. Porém, um ano depois, no final de 1864 era aprovado o decreto que obrigava à elaboração de um plano de melhoramentos para a cidade de Lisboa, com um artigo que declarava o carácter de urgência e a utilidade pública de todas as expropriações necessárias para a sua realização¹⁴⁹. Não se conseguia atingir a amplitude desejada por vereações anteriores, mas alcançava-se um enquadramento processual da expropriação por fins urbanísticos que a colocava no mesmo pé de igualdade das declarações genéricas de utilidade pública e urgência, definidas para outras obras públicas¹⁵⁰.

Alguns anos mais tarde, era aprovada finalmente legislação que colocava os melhoramentos urbanos a par de todas as outras obras públicas, quanto à facilidade processual da expropriação, através da carta de lei de 11 de Maio de 1872. As expropriações necessárias «para o melhoramento das ruas, praças, jardins e para edificações adjacentes» (sublinhado meu) eram declaradas urgentes e de utilidade pública, nos mesmos termos da lei de 17 de Setembro de 1857, a que se adicionavam as obras na rede viária necessárias ao «assentamento de carris de caminhos de ferro americanos ou de qualquer outro systema». Tratava-se, afinal, de aplicar à necessidade de expropriação de propriedade urbana para a realização de obras públicas, os princípios que já vigoravam desde 1857 para as expropriações exigidas para a construção ferroviária. A partir

¹⁴⁸ «Relatório apresentado pelo Exmo. Sr. Presidente da Camara Municipal de Lisboa, Barão de Santa Engracia», *Archivo Municipal*, 1864, p. 1735-1736. A proposta de construção da avenida, que já tinha sido realizada em 1859, parece ter estado sempre dependente de duas condições: nova legislação sobre expropriações e melhores condições financeiras. O seu início, quinze anos depois da data em que se efectuou este relatório, acabou afinal por efectivar-se sem que qualquer delas estivesse reunida.

¹⁴⁹ Ver o que sobre este aspecto foi já referido no capítulo 3.

¹⁵⁰ Armiño Perez e Piñon Pallarés (ob. cit., pp. 24-25) salientaram que existiu um retardamento da emissão de legislação que assumisse a utilidade pública das intervenções urbanas, relativamente à construção de outras infra-estruturas como os caminhos de ferro e as estradas. Segundo a sua interpretação, este atraso deveu-se ao facto de os melhoramentos urbanos serem considerados obras ornamentais, o que lhes retiraria o carácter de verdadeira utilidade pública. Como iremos ver a seguir este
(continua na pág. seguinte)

de então, a autorização legislativa estava dada de forma genérica para qualquer trabalho de melhoria ou construção de arruamentos, parques ou transportes urbanos.

A expressão sublinhada no texto acima citado, ainda permitiu algumas esperanças junto de sucessivas vereações de que pudesse ser interpretada de forma lata, de molde a possibilitar um alargamento do âmbito da expropriação¹⁵¹. Até às vésperas da aprovação do diploma de expropriação por zonas de 1888 para a expansão da cidade de Lisboa, esta lei de 1872 continuou a ser invocada como podendo incluir a expropriação de terrenos adjacentes ao leito da via pública. Porém, a jurisprudência que vingou foi a de que as «edificações adjacentes», referidas no artigo 1º da lei de 11 de Maio de 1872, diziam respeito a edifícios que se destinassem a serviços públicos. Mantinha-se uma linha de interpretação restritiva da lei de expropriações, que visava impedir a utilização deste instrumento legal de uma forma demasiado «criativa»¹⁵².

A primeira vez que o termo «expropriação por zonas» surge na discussão do enquadramento legislativo da expansão da cidade de Lisboa

(cont. da página anterior)

argumento fundamentaria também a oposição regeneradora à aprovação da expropriação por zonas para o projecto do Parque da Liberdade e Picoas.

¹⁵¹ Elias Garcia expressa esta interpretação, dizendo que ela tinha sido inclusivamente apresentada como a expropriação por zonas por parte do ministro das obras públicas responsável pela apresentação do diploma legal. No entanto, em 1876, um pedido de explicações sobre a interpretação da lei aos ministros do reino e das obras públicas resultaria numa interpretação diferente. A lei de 11 de Maio de 1872 não se podia considerar como uma lei de expropriação por zonas (*Archivo municipal*, 1876, pp. 429-430).

¹⁵² Por várias vezes existem intervenções governamentais no sentido de coarctar abusos das câmaras municipais numa interpretação demasiado lata da legislação de expropriação por utilidade pública: em 1876 não permite a utilização dos princípios legais da lei de 11 de Maio de 1872 para possibilitar a expropriação por zonas (*Archivo Municipal*, 1876, pp. 429-430), o mesmo acontecendo quando em 1887-1888 se discute o projecto de urbanização que vai desembocar nas Avenidas Novas, originando uma intervenção do primeiro-ministro, José Luciano, na Câmara dos Deputados, contrária a esta interpretação maximalista da lei de 1872 (Sessão de 9 de Janeiro de 1888, *Diário da Camara dos Senhores Deputados*, p. 51); a portaria em 12 de Julho de 1873 nega a uma câmara municipal a expropriação de terrenos para ceder a um particular em troco de vantagens para o concelho; ou a portaria de 9 de Março de 1874 que declara que as expropriações não podem ser decretadas para se efectuarem quando convier aos concelhos, ou apenas para quando houver meios para satisfazer o preço dos prédios expropriados.

foi cerca de vinte anos antes da aprovação da carta de lei de 9 de Agosto de 1888. O vereador Rodrigues da Câmara apresenta em sessão da vereação uma proposta para ser realizada uma representação ao governo, solicitando de que este «se digne apresentar na proxima legislatura um projecto de lei para que se faça a expropriação por zonas, conforme o que está em vigor em França, e creio que tambem na Bélgica»¹⁵³. A justificação invocada é económica, já que o motivo da salubridade pública apenas marginalmente é referido¹⁵⁴. A argumentação apresentada nesta proposta para a expropriação por zonas, embora pouco elaborada, faz sobressair os tópicos essenciais apresentados por Franz Adickes, ou a justificação dada por posteriores administrativistas para defenderem a expropriação por zonas¹⁵⁵. Daí o relevo que lhe deve ser dado, apesar do seu resultado nulo na alteração da legislação de expropriação para fins urbanísticos.

A proposta de Rodrigues da Câmara visava ultrapassar a limitação que advinha da exigência de que os prédios expropriados se deviam restringir ao estritamente necessário à realização da obra para a qual a utilidade pública tinha sido declarada. Esta limitação impedia que a administração pudesse encontrar qualquer fonte de receitas nos trabalhos realizados. Pelo contrário, a situação existente era uma fonte de injustiças, para a câmara e a comunidade que representava, como frisava o vereador. Assinalava-se, pela primeira vez, que os investimentos públicos geravam uma mais-valia que usualmente revertia para os proprietários, mas que – por razões de equidade e justiça – devia ser sujeita a apropriação por parte da administração:

¹⁵³ Proposta datada de 3 de Outubro de 1867, *Archivo Municipal*, 1867, p. 3285.

¹⁵⁴ «(...) só assim os bairros antigos, e cujas edificações estão em más condições hygiénicas, poderão ser radicalmente beneficiados» (ibidem). Esta a única referência que é feita a motivos que não os económicos.

¹⁵⁵ Veja-se a refutação por Caeiro da Mata, (*ob. cit.*, pp. 261-267) dos argumentos contrários à expropriação por zonas. Também M. Caetano, *ob. cit.*, pp. 364-365.

«De um lado está o direito de propriedade, representado pelos diversos particulares, aos quaes pertencem os terrenos, e do outro lado está o interesse geral que reclama a execução de um trabalho util a todos. [...] Restringindo a expropriação ao stricto necessario para a abertura de uma rua, deixando aos proprietários o beneficio do augmento do valor dos terrenos marginaes, dão-se-lhes vantagens a que não teem direito algum, e além disto torna-se a operação de uma execução impossivel, porque só á custa de avultadas sommas poderão ser feitos trabalhos muito limitados»¹⁵⁶.

A solução encontrava-se na adopção de uma legislação de expropriação, que permitisse simultaneamente a realização dos trabalhos públicos necessários e a compensação adequada dos proprietários expropriados:

«Convem pois que a expropriação comprehenda todo o terreno que immediatamente aproveitar no melhoramento introduzido pelo novo trabalho projectado, uma vez que os expropriados recebam uma somma mais elevada, em que se inclua o preço real da propriedade e uma indemnisação pela perturbação causada no goso pacifico. Estabelecidas as cousas por esta fórma, pode e deve ser executado o trabalho de utilidade publica com todos os melhoramentos exigidos, e o augmento do valor dos terrenos marginaes, comprehendidos na zona da expropriação em muitos casos chegará a cobrir a despesa da expropriação, e sempre servirá de compensação, podendo-se assim fazer os trabalhos em larga escalla e executal-os com perfeição, o que não succede quando na expropriação tudo é despesa e nenhuma receita.»¹⁵⁷

¹⁵⁶ Ibidem.

¹⁵⁷ Idem, pp. 3284-3285. Esta noção de que a indemnização do prédio expropriado deveria incorporar uma quantia superior ao seu valor de mercado não era estranha às práticas do município na realização das expropriações necessárias para certas obras. A este propósito veja-se o parecer da Comissão de Obras e Melhoramentos Municipais de 13 de Julho de 1874, que inclui um acréscimo de 25% sobre o valor estimado do prédio a *(continua na pág. seguinte)*

Embora de forma menos elaborada do que aquela que se pode encontrar nos textos clássicos do urbanismo está justificada a intervenção administrativa para alcançar a expropriação total da zona abrangida pelos trabalhos públicos. Os proprietários receberiam uma indemnização correspondente ao valor dos terrenos no momento em que a expropriação era realizada, e portanto ainda não valorizados pelos investimentos públicos, com um pequeno acréscimo tendente a compensar a venda forçada. No entanto, não participavam na arrecadação de mais-valias que não eram o resultado nem do trabalho, nem do investimento de capital, segundo a definição clássica de Stuart Mill. Essas mais-valias seriam apropriadas por quem fora o responsável por assegurar os investimentos de que resultara a transformação dos terrenos em lotes edificáveis¹⁵⁸.

Os resultados desta iniciativa saldaram-se por uma representação ao governo, enviada em 2 de Dezembro de 1867 e por uma hibernação do projecto de abertura da Avenida por mais alguns anos.

(cont. da página anterior)

expropriar entre a rua do Quelhas e a Calçada da Estrela, considerando que nem todo o terreno seria necessário para a rua a construir, mas que o proprietário teria concordado com a sua expropriação total. Ora, nesse parecer era justificada a inclusão do acréscimo na avaliação «pelo aumento de valor que adquirem os terrenos não aproveitados pelo leito da rua» (*Archivo Municipal*, 1874, pp. 2134-2135).

¹⁵⁸ A proposta de Rodrigues de Câmara que tem vindo a ser citada deu origem a uma representação entregue no Ministério do Reino em 2 de Dezembro de 1867. Esta representação retoma os argumentos e o próprio texto da proposta do vereador, com ligeiras mudanças. Uma delas reforça ainda de forma mais nítida o modo como os proprietários imobiliários deveriam ser afastados do acesso a esses lucros não ganhos, como quando se afirma que «é princípio admittido e geralmente applicado, que deve ser dada ao proprietario uma indemnisação pela expropriação da sua propriedade e prejuizos que lhe resultam; mas uma vez regulada a indemnisação, não se lhe deve conceder mais cousa alguma.» (*Archivo Municipal*, 1867, p. 3435)

O lobby dos melhoramentos municipais não vai desistir¹⁵⁹. Em 28 de Janeiro de 1874, o deputado Pereira de Miranda dirige-se à Câmara dos Deputados apresentando um projecto de lei que visava declarar a «utilidade pública e urgente [d]as expropriações que a camara municipal de Lisboa julgar necessarias para a abertura duma avenida, entre o norte do passeio publico do Rocio e a estrada da circumvallação»¹⁶⁰. O «melhoramento» e «embellezamento» da cidade, a necessidade da sua modernização¹⁶¹ são considerados os motivos essenciais das obras que se vão empreender, mas para as quais o município de Lisboa não tinha os meios financeiros necessários.

O expediente proposto para o financiamento das obras públicas não é original. Trata-se de expropriar mais do que o terreno necessário para a abertura do novo eixo viário, vendendo em hasta pública os lotes já urbanizados. O preço de mercado dos terrenos expropriados antes da construção da Avenida da Liberdade, muitos deles simples parcelas rurais, seria substancialmente menor do que o que se esperaria alcançar após a construção. A valorização proveniente da urbanização seria recebida pelo

¹⁵⁹ Existia uma sintonia entre iniciativas dos deputados por Lisboa e a câmara, visível em diversas ocasiões. Em 1874, o então presidente da câmara, Barão de Mendonça, informa a vereação que os deputados Pereira de Miranda e Saraiva de Carvalho, progressistas, tinham apresentado um projecto de lei de expropriações por zonas para a abertura da avenida da Liberdade. Salienta que o tinham feito a seu pedido (*Archivo Municipal*, 1874, p. 1989). A figura de mediação entre câmara e deputados parece ser uma função disputada no interior da edilidade, como o comprova o melindre expresso pelo presidente em exercício em 1874 relativamente aos contactos estabelecidos entre Barros Gomes e os deputados por Lisboa, Pereira de Miranda e Saraiva de Carvalho, seus companheiros de partido (sessão de 13 de Julho de 1874, *Archivo Municipal*, 1874, pp. 2136-7).

¹⁶⁰ *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, 28/1/1874, p. 237.

¹⁶¹ O tópico da modernização é apontado como uma razão de fundo: «As grandes cidades têm de corresponder às exigencias da civilização moderna, e mostrarem-se habilitadas a receber commodamente os estrangeiros que as visitam. Vae n'isso o seu credito e o seu interesse». E alguns parágrafos mais adiante: «[...] Lisboa está ainda longe de corresponder ao que ha a esperar de uma cidade civilisada, e que pela sua posição está destinada a ser um dos centros commerciais importantes, não só da Europa, mas do mundo». A modernização da capital surge nitidamente como o motor das transformações urbanas que se iam realizar e que a lei de expropriação proposta iria suportar. Por outro lado, a função de centralidade de Lisboa surge igualmente evidenciada, não em relação ao espaço nacional, mas face ao comércio internacional. (continua na pág. seguinte)

município como compensação pelo investimento público no novo ordenamento urbanístico, causa do aumento do valor locativo do prédio e da criação de mais-valias. Mas esta é uma lógica que não está explícita no preâmbulo justificativo do projecto de lei, nem surge alguma vez referenciada na discussão que ele mereceu na Câmara dos Pares. A venda dos lotes urbanizados é apresentada como meio de compensar as despesas camarárias, mas nunca é adiantada qualquer justificação baseada no princípio de equidade, no predomínio da utilidade pública sobre o direito à propriedade privada ou na argumentação dos «lucros não ganhos», inspirada por Stuart Mill. Apenas se enuncia a cobertura legal dada pela lei de 4 de Outubro de 1871, que permitia às entidades públicas expropriantes a venda de terrenos que tivessem sobrado das expropriações¹⁶².

Face a legislação similar, realizada noutros países europeus, as diferenças são importantes. Não tanto ao nível dos resultados que seriam alcançados caso a proposta de lei de 1874 fosse aprovada, mas quanto ao contexto jurídico e social que rodeava legislação semelhante. Em primeiro lugar, em países como a Itália, a aprovação de legislação de expropriação para fins urbanísticos, que não se limitasse à declaração de utilidade pública dos terrenos directamente destinados aos trabalhos de construção das vias públicas, estava integrada num contexto jurídico mais amplo. A expropriação por zonas exercia-se sobre áreas para as quais tinham sido aprovados planos regularizadores, como é evidenciado pela lei italiana de 22 de Junho de 1865, que previa a expropriação por zonas e o estabelecimento de *piani regolatori edilizi* para os municípios com mais

(cont. da página anterior)

Um tema recorrente ao longo da segunda metade do século 19 é a construção dum moderno porto para Lisboa.

¹⁶² Mesmo a dimensão dos terrenos a expropriar, para além do necessário ao leito das ruas, é apresentada de forma confusa e sem qualquer justificação para a disparidade de critérios: 50 metros na parte sul do leito da futura avenida, 150 metros na parte norte (artº 1º, parágrafo único do referido projecto de lei).

de 10.000 habitantes¹⁶³. Tratava-se, afinal, de uma extensão daquilo que estava previsto na lei portuguesa de 31 de Dezembro de 1864. Esta definia o carácter genérico e urgente da expropriação por utilidade pública dos terrenos necessários aos arruamentos previstos no plano de melhoramentos. A lei italiana de 1865 possibilitava que essa expropriação de terrenos atingisse também áreas não utilizadas pelas vias públicas. Em países como a Espanha, a França ou a Bélgica, a justificação para a expropriação por zonas – ou para formas mais amplas de expropriação, mesmo que não assumissem os contornos rigorosos da expropriação por zonas, como era o caso da legislação francesa de 1850 e 1852 – encontrava-se vinculada à exigência de melhorar a salubridade urbana. Eram as intervenções em áreas centrais da cidade, caracterizadas por uma larga concentração da população em más condições de alojamento, que eram sobretudo visadas pelas operações urbanísticas para que se aprovava a expropriação por zonas. Através de projectos de reforma viária e de saneamento habitacional, defendia-se a expropriação das parcelas ou edifícios que não oferecessem condições de habitabilidade¹⁶⁴.

Durante dois anos o projecto de lei ficou esquecido no Palácio das Cortes. Em 16 de Janeiro de 1875 e 24 de Janeiro do ano seguinte o seu promotor tentou renovar a iniciativa legislativa, mas sem resultados imediatos¹⁶⁵. Até que a 6 de Fevereiro de 1877 o projecto de lei é apresentado à Câmara dos Deputados com um parecer positivo da

¹⁶³ M. Lacave, «Gli strumenti juridici della politica urbana ...» e «Les instruments juridiques du remaniement des centres urbains en France et en Italie...». A aplicação dos planos reguladores e do dispositivo de expropriação a Roma e Bolonha é estudada em I. Insolera, *Roma moderna*, ob. cit., A. Caracciolo, *Roma capitale...*, ob. cit. e Aurelio Alaimo, *L'organizzazione della città...*, ob. cit.

¹⁶⁴ Veja-se a bibliografia sobre este tema apresentada algumas páginas atrás.

¹⁶⁵ No mesmo dia em que Pereira de Miranda renovava pela segunda vez o seu projecto de lei, o vereador Lourenço da Fonseca informava os seus colegas do executivo camarário, da iniciativa parlamentar do deputado, o que mostra o interesse com que o assunto era seguido e, provavelmente, alguma cumplicidade com a iniciativa.

comissão parlamentar de administração pública¹⁶⁶. Foi aprovado na generalidade e na especialidade sem qualquer discussão¹⁶⁷.

Contudo, quando a proposta de lei subiu à Câmara dos Pares encontrou um olhar mais vigilante e uma oposição tenaz¹⁶⁸. Os argumentos contrários à aprovação do projecto de lei são esgrimidos no relatório da comissão de administração pública da Câmara dos Pares e numa longa intervenção do relator da Comissão, o jurista Vicente Ferrer Neto Paiva.

O projecto de lei é refutado a três níveis. No plano jurídico, a expropriação de terrenos com uma área superior à necessária para a edificação de vias ou equipamentos públicos é considerada contrária à ordem constitucional e à legislação ordinária. Punha em causa o princípio da propriedade privada como um direito inviolável, apenas objecto duma excepção: a exigência da propriedade particular pelo bem público. Ora, esta condição apenas se encontrava satisfeita no que dizia respeito à abertura da avenida e construção dum jardim¹⁶⁹. A expropriação de

¹⁶⁶ Para iniciativa da tanta importância o parecer da comissão é estranhamente lacónico. Enuncia a razão para a declaração das expropriações por utilidade pública e afirma que a abertura da avenida é uma obra «de reconhecida necessidade e grandíssima vantagem para o melhoramento da capital e seu embelezamento». Manifesta-se, por fim, pela necessidade de salvaguarda dos direitos dos proprietários expropriados. Entretanto, a vereação tinha continuado a fazer pressão sobre a Câmara dos Deputados e o governo para que fosse aprovada com urgência uma lei de expropriação destinada à abertura da avenida (Discussão na sessão de 4 de Janeiro de 1877, *Archivo Municipal*, 1877, p. 3; proposta da câmara de 24 de Janeiro de 1876, *Exposição comemorativa do cinquentenário de falecimento de Rosa Araújo*, Lisboa, 1943, p. 50; discussão na sessão de 22 de Outubro de 1876, *Archivo Municipal*, 1876, p. 847). Nesta iniciativa parlamentar parece ter existido um alinhamento entre progressistas e regeneradores para fazerem passar a lei, a julgar pela proposta de alteração de um dos artigos, assinada por Pereira de Miranda, progressista, e por José Joaquim Alves, regenerador, ambos deputados por Lisboa. O mesmo acontece no alinhamento da comissão da administração pública que apresenta o projecto de lei.

¹⁶⁷ Um único artigo foi alterado na especialidade por proposta do subscritor. Trata-se da mudança dos prazos estabelecidos para que a Câmara de Lisboa desse início à construção da Avenida, já que o prazo anterior remetia para a aprovação do projecto de lei em 1874 (*Diário da Camara dos Senhores Deputados*, sessão de 6 de Fevereiro de 1877).

¹⁶⁸ O projecto de lei foi apresentado na Câmara dos Pares em 28 de Março de 1877. Veja-se o *Diário da Camara dos Dignos Pares do Reino*.

¹⁶⁹ Em relação a este objectivo, a pretensão camarária de expropriação dos terrenos para a construção da avenida e do parque encontrava-se já coberta juridicamente pela lei de (continua na pág. seguinte)

terrenos para outros fins contrariava a sua utilização como bens públicos, pelo que não podia ser autorizada¹⁷⁰. Por outro lado, estava também posta de parte a existência de qualquer precedente em legislação ordinária¹⁷¹. No plano processual, o projecto de lei encontrava-se incompleto, pois não estava acompanhado de qualquer plano orçamental, com as receitas e despesas projectadas, e a discriminação dos fins a que se destinavam os terrenos expropriados e não incluídos na avenida e parque. Finalmente, mesmo no plano dos fins sociais a que se destinaria a expropriação, a comissão de administração pública da Câmara dos Pares tece rotundas críticas aos objectivos camarários de expansão urbana: «vê-se, que se pretende fazer uma avenida, ladeada de edificios magnificos, que sirvam de ornamento à capital; e não se diz uma só palavra de edificações modestas, commodas e de modico aluguer para as pessoas menos favorecidas dos bens de fortuna»¹⁷².

Em defesa do projecto de lei apenas se manifesta um Par do Reino, o Conde de Rio Maior, ex-presidente da Câmara de Lisboa e que uma semana antes da discussão do projecto de lei tinha servido de porta-voz a um abaixo-assinado em que se pedia a sua aprovação¹⁷³. Refere a

(cont. da página anterior)

11 de Maio de 1872, que tinha reconhecido genericamente como expropriações por utilidade pública os terrenos e prédios necessários para a construção de ruas, praças e jardins. No entanto, é interessante notar que não era seguida esta faculdade de expropriação apenas por acto administrativo, dada pela legislação já emitida, recorrendo-se a lei especial. Veja-se sobre a entidade que declara a utilidade pública, o que é afirmado por M. Lacave, «Gli strumenti juridici della politica urbana...», pp. 138-139.

¹⁷⁰ «Porque o uso e emprego da propriedade dos particulares, de que falla o § 21º. do artigo 145º. da carta e a legislação regulamentar d'esse §, não passa, nem pôde nunca passar, dos particulares para outros particulares, mas unica e exclusivamente dos particulares para o publico». *Diario da Camara dos Dignos Pares do Reino*, 28 de Março de 1877, p. 294.

¹⁷¹ O preâmbulo do projecto de lei apresentado na Câmara dos Deputados fazia referência a uma lei de 1 de Setembro de 1869, que dera à Câmara Municipal do Porto a possibilidade de expropriar partes de edificios, não compreendidos no perimetro dos trabalhos a efectuar.

¹⁷² *Diario da Camara dos Dignos Pares do Reino*, 28 de Março de 1877, p. 294.

¹⁷³ Este requerimento, que não foi encontrado entre a documentação consultada, estaria assinado por «cavalheiros respeitabilissimos», incluindo os «directores de quasi todos os principaes estabelecimentos da capital, e entre elles estão os nomes dos directores (continua na pág. seguinte)

importância da intervenção urbanística, ao abrigo da qual se fariam as expropriações, para a higiene pública da capital ou para a melhoria das condições de circulação. Mas nada apresenta quanto aos princípios que justificavam a expropriação por zonas, remetida para uma mera função de equilíbrio orçamental. Refere o exemplo da Bélgica, em que existiria já uma lei de expropriação por zonas, mas nada mais. Fraca defesa, quando se brandiam os princípios constitucionais de defesa da propriedade privada ou quando se agitava a posição da Câmara Municipal de Lisboa como intermediário entre a expropriação e a construção, numa atitude semelhante à dum vulgar especulador imobiliário¹⁷⁴:

«Se acaso se quizesse estender o direito de expropriação alem dos strictos limites que lhe marca o já citado artigo 145º. da carta [constitucional], no § 21º., onde iria parar o direito de propriedade? Deus nos livre de semelhante cousa!», exclamava o par Ferrer Neto Paiva, e continuava acusando a câmara de ser «uma especie de ponte para a propriedade dos particulares passar para outros particulares»¹⁷⁵.

Com um século de antecedência, o terramoto de 1755 tinha feito à Baixa de Lisboa, o que os projectos de renovação urbana haviam de fazer às zonas centrais das cidades de países como a França ou a Inglaterra¹⁷⁶. Não tendo o apoio das justificações sociais de combate à habitação degradada, a utilização da expropriação como instrumento do ordenamento urbano estava condenada a um fracasso temporário. A

(cont. da página anterior)

do banco de Portugal», segundo afirma o Conde de Rio Maior (*Diario da Camara dos Dignos Pares do Reino*, 21 de Março 1877, p. 257).

¹⁷⁴ No parecer da comissão de administração pública da Câmara dos Pares refere-se que o município «serviria apenas de intermedio, ou como uma especie de ponte, para a propriedade dos particulares passar para outros particulares contra a letra expressa da carta constitucional» (*Diario da Camara dos Dignos Pares do Reino*, 28 de Março de 1877, p. 294).

¹⁷⁵ *Diario da Camara dos Dignos Pares do Reino*, 28 de Março de 1877, p. 299. O par Ferrer Neto Paiva vai colocar todo o seu peso de antigo mestre de direito constitucional para inviabilizar a aprovação do projecto de lei.

queda do governo regenerador em 5 de Março de 1877 e a sua substituição por um governo chefiado pelo Marquês de Ávila, um mês após a aprovação do projecto de lei na Câmara de Deputados, poderá igualmente ter ajudado a inviabilizar qualquer entendimento que o anterior ministério tivesse para fazer passar o diploma na Câmara dos Pares. O novo presidente do ministério está declaradamente contra a lei, e nem mesmo apoia o que poderia ser uma solução de compromisso, proposta por Sequeira Pinto e pelo Conde de Rio Maior: um apoio financeiro de 20 contos anuais à câmara municipal, que permitiria a realização dum empréstimo para levar a cabo as obras da Avenida¹⁷⁷.

Mais estruturada surge a apresentação e defesa da necessidade de expropriação por utilidade pública dos terrenos e prédios necessários para a construção da rede viária junto ao Parque da Liberdade e em Picoas, e de faixas laterais até 50 metros, para serem posteriormente vendidas em lotes a investidores privados¹⁷⁸. Atente-se nos argumentos favoráveis à aprovação do projecto de lei, tal como aparecem nas peças fundamentais do debate: os relatórios das comissões de administração pública, obras públicas, legislação e fazenda das duas câmaras do Parlamento, as

(cont. da página anterior)

¹⁷⁶ Na reconstrução de Lisboa de 1755, aplicou-se pela primeira vez a expropriação para fins de reconstrução e renovação urbana. José-Augusto França, *Lisboa Pombalina e o Iluminismo*, Lisboa, Bertrand, 1977, pp. 84 e seguintes.

¹⁷⁷ Intervenção do Marquês de Ávila e Bolama, *Diário da Câmara dos Dignos Pares do Reino*, 28 de Março de 1877, p. 299-300. É interessante a declaração de Andrade Corvo, regenerador, que se manifesta a favor do parecer da comissão, e portanto contra o projecto de lei, mas que considera que se deve estudar o problema das expropriações em Lisboa e noutras cidades do país, «de acordo com a legislação, para a expropriação para melhoramentos, estabelecida nos diversos paizes mais adiantados da Europa» (idem, p. 301).

¹⁷⁸ O projecto de lei, com data de 28 de Maio de 1888, foi apresentado para discussão parlamentar por parte do governo progressista presidido por José Luciano de Castro. Diferença importante relativamente ao projecto discutido em 1877, pois comprometia o governo na sua defesa e mobilização de apoios parlamentares, ao contrário do que tinha acontecido onze anos antes. Por outro lado, o projecto de lei encontra-se melhor fundamentado, política e juridicamente. A discussão inicia-se na sessão da Câmara dos Deputados de 28 de Junho de 1888. Veja-se o texto da lei de expropriação por zonas para a construção do Parque da Liberdade e do bairro das Picoas no anexo 6.

intervenções de Augusto Fuschini¹⁷⁹ e, com menos veemência, de José Luciano de Castro, chefe do Partido progressista e presidente do conselho de ministros¹⁸⁰.

Em primeiro lugar, retoma-se a defesa genérica da utilidade pública duma intervenção urbanística que ordenasse a expansão de Lisboa. Os objectivos de embelezamento, de melhoria da salubridade e higiene pública, de promoção da circulação no interior da cidade e de saídas fáceis para o seu «hinterland», são apresentados pelos defensores do projecto de lei. O tema da modernização e desenvolvimento da capital é amplamente afirmado e realçado¹⁸¹.

Em segundo lugar, a realização da expropriação por zonas não é defendida apenas como uma medida de alquimia orçamental, como meio de financiar os gastos extraordinários que a Câmara iria ter com a urbanização da zona. Este aspecto é referido, mas aborda-se uma questão de fundo, a que se dá mais importância: será ou não legítima a expropriação de terrenos e casas que não são directamente aplicados à realização dos trabalhos de construção da infra-estrutura viária, de espaços verdes ou de edifícios públicos? Poder-se-à dar uma

¹⁷⁹ Augusto Fuschini, socialista, para além de deputado era também vereador da Câmara de Lisboa. Antes da discussão do projecto de lei que vai dar origem à lei de expropriação por zonas para as Avenidas Novas, Fuschini questiona o governo sobre as razões da ausência de resposta aos pedidos da Câmara para que semelhante possibilidade fosse aprovada (sessão de 9 de Janeiro de 1888). Nesta intervenção, e pela primeira vez num debate parlamentar, é explicado em que consiste a expropriação por zonas. Mais tarde participa activamente na discussão parlamentar sobre o projecto de lei.

¹⁸⁰ Dos relatos das sessões parlamentares presume-se que tenha existido uma outra intervenção importante: a do relator da comissão de administração pública da Câmara dos Deputados, Barbosa de Magalhães. No entanto, o seu discurso não chegou a ser publicado no Diário da Câmara dos Deputados.

¹⁸¹ Está presente duma forma bem nítida no parecer da comissão da Câmara dos Pares que analisou o projecto de lei (*Diário...*, 9/7/1888, p. 1239). Nele se proclama que a Câmara Municipal de Lisboa deve promover a «ampliação, embelezamento, salubridade e policia desta importante capital, até onde o reclamem as exigências da commodidade, da saúde, da segurança e do bem-estar dos seus habitantes, as crescentes necessidades do seu commercio e das suas industrias, e todos os attractivos á concorrência de nacionaes e estrangeiros a esta grande cidade que, pelas suas condições politicas, pela sua situação privilegiada, pelo seu soberbo e grandioso (continua na pág. seguinte)

interpretação lata à expressão «bem público» presente no § 21º. do artigo 145º. da Carta Constitucional? Existirá, enfim, a possibilidade duma limitação tão vigorosa do direito de propriedade, sem subverter o quadro constitucional?

Pela primeira vez estas questões são expressas de forma clara e buscam-se respostas que baseiem a intervenção dos organismos municipais numa concepção do interesse público que não podia ter no direito à propriedade privada um limite absoluto. A defesa da expropriação por zonas fundamenta-se em princípios de equidade face aos investimentos públicos na urbanização. Considera-se que um efeito importante das obras de urbanização é o aumento do valor locativo das propriedades situadas na zona. Para esse aumento de valor os proprietários dos prédios não tinham tido qualquer contributo, pelo que seria justo que a colectividade recuperasse os investimentos realizados (no todo ou em parte), através da expropriação por utilidade pública. Indemnizados os proprietários expropriados, nos termos legais e de acordo com o valor dos prédios, antes da urbanização da área, os terrenos repartidos em lotes e completamente infra-estruturados seriam posteriormente vendidos¹⁸². Tratava-se da forma do município embolsar as mais-valias criadas com o processo de urbanização, que de outro modo seriam recebidas pelos proprietários fundiários. Este aspecto é exemplificado na primeira intervenção de Fuschini, tomando o exemplo da Avenida da Liberdade. A construção da avenida teria importado em 600

(cont. da página anterior)

porto [...] tem e deve ter a justa aspiração de regularisar-se, enriquecer-se e nobilitar-se como moderna capital».

¹⁸² Tanto Fuschini como o preâmbulo do projecto de lei governamental salientavam a ilegitimidade da participação dos proprietários fundiários na valonzação dos prédios: «devendo a indemnização aos donos dos predios expropriados representar exactamente o valor de que são privados pela expropriação, não parece justo, que na hypothese de com ella augmentar consideravelmente o valor da parte não expropriada, lucrem mais este beneficio sem nenhuma vantagem para os municipios». De qualquer modo, o artigo 3º. do projecto de lei dava-lhes direito de preferência no momento em que os lotes fossem a praça, realçando-se no preâmbulo do projecto de lei, que esta era uma forma de «dar satisfação ás objecções que em 1877 foram adduzidas na camara
(continua na pág. seguinte)

contos de réis até 1888¹⁸³. Se se tivesse aplicado a expropriação por zonas, a Câmara Municipal teria sido reembolsada em cerca de dois terços desta despesa, «quantia que foi recebida pelos proprietarios lateraes, sem esforço nem trabalho e pela simples felicidade das suas propriedades serem atravessadas por melhoramentos publicos feitos a expensas da collectividade»¹⁸⁴. O balanço sobre o decurso da urbanização da Avenida da Liberdade e sobre os seus efeitos nas dificuldades das finanças municipais, são mobilizados como forma de pressão para que o Parlamento aprove a modalidade de expropriação por zonas para o Parque da Liberdade e Picoas.

Também são utilizados os argumentos provindos da análise comparativa da legislação existente em diferentes países. A justificação para que as mais-valias geradas pelos investimentos públicos sejam capturadas pelo município é retirada da lei napoleónica de 1807, enquanto a prática da expropriação por zonas vai buscar o seu fundamento à legislação belga de 1867¹⁸⁵.

Por seu turno, a interpretação a dar à expressão «bem público», consignada na Carta Constitucional como limite ao carácter absoluto do direito de propriedade, não pode ter um âmbito tão restritivo como o que defendiam os deputados e pares que atacavam a expropriação por zonas. O uso e emprego da propriedade dos cidadãos por motivos de bem público, não exigia que não pudesse ser transferida para particulares¹⁸⁶. Embora de forma não conceptualizada, estabelece-se nesta

(cont. da página anterior)

dos dignos pares» (*Diário da Camara dos Senhores Deputados*, sessão de 28 de Junho de 1888, p. 2313).

¹⁸³ Para se ter uma ideia da magnitude desta cifra convém ter em conta que ela é cerca de dois terços da média anual das receitas ordinárias da Câmara Municipal de Lisboa entre 1880 e 1884.

¹⁸⁴ *Diário da Camara dos Senhores Deputados*, sessão de 9 de Janeiro de 1888, intervenção de Fuschini, p. 50.

¹⁸⁵ *Diário da Camara dos Senhores Deputados*, sessão de 28 de Junho de 1888, p. 2313.

¹⁸⁶ Veja-se nomeadamente o parecer das comissões da Câmara dos Pares (*Diário da Camara dos Dignos Pares do Reino*, sessão de 9 de Julho de 1888, p. 1240).

argumentação uma diferença entre *necessidade pública* – no sentido de bens que seriam necessários ao serviço público e, como tal, poderiam ser expropriados – e o conceito mais lato de *utilidade pública* – que não impunha a utilização do bem expropriado no serviço público.

Um último argumento lançado pelos defensores da proposta de lei diz respeito à preparação técnica do projecto de urbanização. A intervenção do deputado e ex-vereador municipal Fuschini é exemplar e revela a qualidade do trabalho dos serviços técnicos da Câmara na preparação do projecto¹⁸⁷. Na sua intervenção apresenta um conjunto de dados quantitativos sobre o plano de urbanização, em que se incluíam os seguintes elementos: a superfície da área sujeita à intervenção urbanizadora do município, com a área a expropriar; a superfície destinada a diferentes aplicações (ruas, parque e lotes para venda); orçamento das obras a realizar directamente pela Câmara; custo da expropriação; receita previsível proveniente da venda dos lotes; financiamento extraordinário da Câmara¹⁸⁸. Assim, se pretendia uma defesa face a acusações de falta de preparação de orçamentos e projectos, que tinham caracterizado a discussão de 1877.

A aprovação do projecto não será fácil. Mesmo com a existência de acordos prévios entre progressistas e regeneradores para que o projecto

¹⁸⁷ Trata-se ainda do ante-projecto de urbanização apresentado na sessão camarária de 26 de Novembro de 1887 (*Actas das Sessões da Camara Municipal de Lisboa*, 1887, pp. 193 e segs.).

¹⁸⁸ *Diario da Camara dos Senhores Deputados*, sessão de 5 de Julho de 1888, p. 2384. O recurso a um empréstimo por parte do município era justificado pela incapacidade de realizar de imediato as receitas provenientes da venda dos lotes, pois «ninguém pôde imaginar que n'uma cidade, como Lisboa, se possa oferecer repentinamente uma importante area, cerca de 42 hectares de terreno, para construcções particulares». Fuschini calculava que demoraria de 5 a 15 anos o processo de venda dos lotes, «conforme as condições do mercado, e [...] a moda determinarem a concorrência para aquellos pontos dos proprietarios ricos, que ahi queiram construir as suas mais luxuosas habitações». Estimativa muito optimista, como mais tarde se verá.

de lei fosse aceite, muitas foram as vozes que se manifestaram contra a aprovação da expropriação por zonas¹⁸⁹.

Os argumentos brandidos pelos opositores não eram novos. Repetiam-se os que tinham sido apresentados em 1877 na Câmara dos Pares e que tinham ocasionado a rejeição da expropriação por zonas. O direito constitucional à propriedade privada é eleito como aspecto central da discussão e está presente em todos os argumentos invocados¹⁹⁰. A aplicação dos bens expropriados noutros fins, que não no uso público, é sistematicamente salientada pelos deputados que contestam a proposta de lei¹⁹¹. O acento tónico põe-se sobretudo no conceito de necessidade pública e não tanto no de utilidade pública, como se afirma ao longo do debate¹⁹². A necessidade implica a utilização do bem expropriado, a utilidade não, o que constitui uma diferença fundamental no alcance que

¹⁸⁹ A discussão na Câmara dos Deputados manifestou uma participação inusitada, com a intervenção de vinte e quatro deputados (28% dos que participaram na votação do projecto de lei) e a existência de treze propostas de alteração.

¹⁹⁰ Dias Ferreira chamou-lhe «a extorsão por zonas», «este projecto é uma verdadeira expoliação e um ataque formal ao direito de propriedade». (*Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, sessão de 3 de Julho de 1888, p. 2372-C). Ruivo Godinho, o primeiro deputado que tinha intervindo contra o projecto, exclamava: «O que eu admiro, sr. Presidente, é que os proprietários não estejam aqui a gritar aqui d'el-rei» (*Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, sessão de 28 de Junho de 1888, p. 2324). Não estiveram. Nem houve qualquer manifestação organizada de divergência relativamente à lei de expropriação por zonas. Pelo contrário, em 1889, a Associação Comercial de Lojistas de Lisboa considerava-a «uma inovação importantíssima em matéria de expropriações por utilidade publica», tendo existido «o maior respeito pelos direitos individuaes, ficando consignado o principio de que os proprietarios devem ser largamente indemnizados». («Requerimento da mesa da Associação commercial de Lojistas de Lisboa» de 17 de Julho de 1889, *Actas das Sessões da Camara Municipal de Lisboa*, 1889, p. 132).

¹⁹¹ O deputado Fernando Castello Branco afirmava que «o [...] estado deixa de fazer uma expropriação por utilidade publica para fazer um negocio». (*Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, sessão de 4 de Julho de 1888, p. 2369). Ou no entender de Hintze Ribeiro, discursando na Câmara dos Pares: «A expropriação é constitucional quando converte o dominio particular em dominio publico [...]. O que não tem é direito de passar de mão em mão um dominio particular [...]. A comunidade não pôde adoptar a especulação como norma do seu proceder» (*Diário da Camara dos Dignos Pares do Reino*, sessão de 10 de Julho de 1888, p. 1244).

¹⁹² «Para ter lugar a expropriação é condição essencial, que o bem publico legalmente reconhecido exija o uso e emprego da propriedade do cidadão. Não basta que a propriedade do cidadão seja util ao bem publico, é preciso que seja indispensavel, porque a lei diz que o bem publico exija o uso e emprego.» Intervenção de Ruivo Godinho, *Diário da Camara dos Senhores Deputados*, sessão de 28 de Junho de 1888, p. 2323.

pode ter a aplicação da expropriação para operações de intervenção urbana¹⁹³.

A discussão do projecto de lei apresentado pelo governo era, aliás, desnecessária no entender dos seus críticos. Já que a expropriação para fins urbanísticos tinha sido aprovada a título genérico com o carácter de utilidade pública e de urgência pela lei de 11 de Maio de 1872, considerava-se que a proposta de lei agora presente à Câmara de Deputados era destituída de razão, a não ser que se quisesse aprovar uma lei inconstitucional¹⁹⁴. As críticas estendem-se mesmo a legislação antes aprovada, como fora o caso da célebre lei de 31 de Dezembro de 1864, que é considerada demasiado restritiva da liberdade de construção por parte dos proprietários no entender de um dos intervenientes¹⁹⁵. Também não se encontravam precedentes legislativos que suportassem a expropriação por zonas, ao contrário do que argumentavam os seus proponentes¹⁹⁶.

Objectava-se que as dificuldades financeiras do município de Lisboa não podiam ser arvoradas em razão para promover a expropriação por zonas. Era uma estocada certa na lógica financeira que presidia à

¹⁹³ José Caeiro da Mata (*ob. cit.*, pp. 259 e segs.) dedica especial atenção aos argumentos muito restritivos da aplicação da expropriação. Os argumentos que rebate são os que foram esgrimidos contra a aprovação da lei da expropriação por zonas para o projecto das Picoas.

¹⁹⁴ Intervenção de Ruivo Godinho, *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, sessão de 28 de Junho de 1888, p. 2323.

¹⁹⁵ Intervenção de João Pinto dos Santos, *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, sessão de 2 de Julho de 1888, p. 2354.

¹⁹⁶ A razão principal para este argumento prende-se, mais uma vez, com os dispositivos legais que tinham permitido à Câmara do Porto expropriar terrenos e prédios que não estavam incluídos no perímetro da área estritamente necessária aos trabalhos públicos (leis de 1 de Setembro de 1869 e de 15 de Abril de 1874). Por outro lado, a lei de 11 de Maio de 1872, que tinha sido apresentada pelos defensores do projecto de lei como um precedente para a expropriação por zonas, é também recusada. Esta lei previa a expropriação de terrenos não incluídos no leito das vias públicas, para construção de «edificações adjacentes». No entender dos deputados contrários à aprovação do projecto de lei estas «edificações» só poderiam ser edifícios públicos.

declaração da expropriação por zonas¹⁹⁷. A captura de mais-valias derivadas da valorização dos prédios, devida à construção de novos arruamentos, não é considerada como constitucionalmente possível e legítima. A câmara devia por isso abster-se de utilizar os bens imobiliários expropriados com um meio de angariar novas receitas¹⁹⁸.

Um último argumento, contrário à aprovação do projecto de lei, acrescentava que o fim a que se destinavam as expropriações era secundário do ponto de vista do progresso social da cidade¹⁹⁹. Mais uma vez o argumento tocava aspectos importantes da lógica fundamentadora duma expropriação alargada. A utilização deste instrumento jurídico como meio de recuperar zonas insalubres e de habitação degradada, proporcionando uma melhoria do ambiente urbano, facultava uma mobilização mais alargada de opiniões favoráveis a uma medida tão radical²⁰⁰. No caso da proposta de lei que permitia a expropriação por zonas para o projecto do Parque da Liberdade e Picoas, era maior a radicalidade do conceito de utilidade pública. O que estava em causa era o carácter de bem público da urbanização, que deve ser estritamente

¹⁹⁷ Referia o deputado Ruivo Godinho, na sua intervenção contrária ao projecto, que «a necessidade não é titulo de direito, e se o fôra não haveria nada seguro, e até o roubo se justificaria, quando o agente ou o auctor d'elle o praticasse por necessidade de obter meios de que carecesse» (*Diario da Camara dos Senhores Deputados*, sessão de 28 de Junho de 1888, p. 2324). Ou, nas palavras de Dias Ferreira, «as más circunstancias financeiras duma corporação qualquer, que precisa dos terrenos dos seus administrados para os vender, e para com o producto d'elles fazer bonitos, não são e nunca foram motivos legaes e racionais de expropriação» (*Diario da Camara dos Senhores Deputados*, p. 2324).

¹⁹⁸ Caeiro da Mata comunga também desta opinião, embora a sua posição seja a da aprovação da expropriação por zonas: «É preciso não ver no systema o meio de facilitar a execução de grandes obras, attribuindo à propriedade privada um simples valor de troca e autorizando o expropriante a exigir a cessão dos bens contiguos á obra principal, para os revender depois por um preço superior» (*ob. cit.*, pp. 263-265).

¹⁹⁹ Dias Ferreira traça um quadro negro da situação sanitária da capital, exclamando no final: «Pois nem sequer se pensa no saneamento da cidade! Do que se trata é de construir parques e avenidas!» (*Diario da Camara dos Senhores Deputados*, sessão de 4 de Julho de 1888, p. 2372-F e 2372-G). D. José de Saldanha apresenta argumentos semelhantes (*idem*, pp. 2374-5), tal como Hintze Ribeiro, na Câmara dos Pares (*Diario da Camara dos Dignos Pares do Reino*, sessão de 10 de Junho de 1888, p. 1246).

²⁰⁰ Para um estudo do suporte ideológico de propostas radicais de combate às deficiências do ambiente urbano em França na primeira metade do século XVIII, veja-se Luigi (*continua na pág. seguinte*)

controlada pela administração e que não pode proporcionar a apropriação de mais-valias por parte dos proprietários das zonas urbanizadas à custa do investimento público. A opinião dos opositores ao projecto de lei era inversa. Para estes, o que estava em causa com a expropriação por zonas para a urbanização da parte norte da avenida da Liberdade eram simples intervenções de «embelezamento», que não justificavam a adopção de medidas que feriam tão profundamente o direito de propriedade²⁰¹.

O projecto de lei é aprovado na Câmara dos Deputados e na Câmara dos Pares. Finalmente a intervenção urbanística do município de Lisboa dispunha da expropriação por zonas como instrumento legal de ordenamento urbano. Não a título genérico, para qualquer plano de ordenamento, mas meramente para a construção das Avenidas Novas²⁰². No entanto, a aprovação parlamentar da lei de expropriações foi considerada uma importante vitória do município. Já quando o projecto de lei subiu à câmara dos deputados a vereação tinha aprovado uma proposta, apresentada pelo presidente da câmara, Fernando Palha, realçando que se tratava de uma importantíssima conquista social²⁰³. Na apresentação da proposta, o presidente da edilidade insistia na

(cont. da página anterior)

Lacché, «Hygiène publique, harmonie, pratiche urbanistiche nella Francia del XIX secolo...», ob. cit.

²⁰¹ M. Lacave apresenta críticas do mesmo teor à aplicação da lei de expropriação por zonas para projectos de expansão urbana, que eram considerados «trabalhos de simples embelezamento e luxo» (ob. cit., p. 151).

²⁰² Apenas pela lei de 26 de Julho de 1912 (artigos 6º. e 7º.) a expropriação por zonas passa a estar contemplada na legislação geral sobre expropriação. Os juristas que têm estudado o instituto de expropriação por zonas – com realce para o manual de direito administrativo mais lido, da autoria de M. Caetano, já citado – consideram sempre esta lei como a que inaugura em Portugal a prática da expropriação por zonas. Tal conclusão esquece a aplicação desta figura jurídica à urbanização das Avenidas Novas.

²⁰³ Sessão de 12 de Junho de 1888, *Actas das sessões da camara municipal de Lisboa*, 1888, p. 86. A proposta compunha-se de dois pontos: uma representação às duas casas do parlamento, pedindo a aprovação da lei de expropriações; a decisão de iluminar a câmara em sinal de regozijo, caso a lei fosse aprovada. Não era unânime na vereação o regozijo em torno da lei. O vereador Teixeira de Queiroz interveio para que fosse retirado o último ponto da proposta do presidente da câmara, considerando os interesses individuais de proprietários e cidadãos que a lei iria ferir. Finalmente a segunda parte da proposta foi modificada, realizando-se um bode aos pobres como sinal do contentamento municipal pela aprovação da lei de expropriação por zonas (idem, p. 87).

glorificação do projecto de lei, considerando «a lei de expropriação por zonas uma conquista legal, santa e justa». A aprovação dá motivo a enorme júbilo na vereação. Louva-se o trabalho do deputado Fuschini em defesa da lei²⁰⁴, decisão inteiramente justificada, considerando que foi o mais influente defensor do projecto de lei; assinala-se a conjunção de interesses entre maioria e minoria; e em 22 de Julho de 1888 efectua-se, por último, um bode para 1200 pobres na avenida da Liberdade, com o intuito de manifestar o regozijo da cidade pela aprovação da lei²⁰⁵.

Alterações foram feitas ao projecto de lei governamental. A mais importante de todas dava aos proprietários uma participação na mais-valia arrecadada pela câmara com a expropriação, loteamento e posterior venda dos terrenos edificáveis, caso os proprietários optassem por não usar do direito de preferência na realização das obras de urbanização. De acordo com o teor de uma emenda proposta na Câmara dos Pares²⁰⁶, o acréscimo do valor obtido em praça sobre o primitivo preço da expropriação era dividido da seguinte forma: aos proprietários do imóvel era atribuída uma participação de 25% no acréscimo da arrematação do

²⁰⁴ Sessão de 18 de Julho de 1888, *Actas das sessões da camara municipal de Lisboa*, 1888, p. 222.

²⁰⁵ Sessão de 14 de Julho de 1888, *Actas das sessões da camara municipal de Lisboa*, 1888, p. 211.

²⁰⁶ Uma proposta de participação dos proprietários no aumento do valor venal dos terrenos expropriados foi feita, em primeiro lugar, pelas Comissões de administração pública, obras públicas, legislação e fazenda, pela voz do relator Barbosa de Magalhães. Nela se previa que os proprietários recebessem 20% da valorização dos prédios (*Diário da Camara dos Senhores Deputados*, 28 de Junho de 1888, p. 2314). Quando a discussão transitou para a Câmara dos Pares, a proposta tomou a sua forma final. Foi feita por um dos mais acérrimos opositores ao projecto de lei, o par Manuel Vaz Preto Geraldês. Na análise que fizera à proposta de lei do governo tinha declarado que «é este o ataque maior que se póde fazer ao direito de propriedade», que a câmara municipal de Lisboa estava a levar à prática o aforismo de Proudhon («la propriété est le vol»), algo que «n'um paiz em que a constituição do estado repousa sobre a garantia da propriedade, dos direitos individuaes, da familia e da religião, não se comprehende» (*Diário da Camara dos Dignos Pares do Reino*, sessão de 11 de Julho de 1888, p. 1271). Mas terminava propondo uma adenda ao projecto, no caso da sua aprovação. Nela distribua a mais-valia gerada pela urbanização por proprietários e câmara, aumentando em mais 5% a que cabia aos proprietários, relativamente à proposta das comissões da Câmara dos Deputados. As adendas foram aprovadas quer na Câmara dos Pares, quer quando o projecto voltou à Câmara dos Deputados. Fuschini discordou desta solução.

lote edificável face à indemnização que tinha recebido, enquanto o município ficava com os restantes 75%²⁰⁷.

Não deixa de ser sugestivo que a lei de expropriação por zonas para a construção do Parque da Liberdade e urbanização da zona de Picoas não tome em consideração de forma mais expedita um dos aspectos que mais tinha complicado a construção da avenida da Liberdade. O balanço realizado sobre o decurso dos trabalhos de abertura da Avenida, apresentado na última secção, fizera já sobressair as dificuldades decorrentes do processo de expropriações. Os recursos judiciais realizados pelos proprietários que contestavam o montante das indemnizações que lhes eram atribuídas tinham aumentado a morosidade da obra e o seu custo financeiro. Esta tinha sido a causa principal para os atrasos na construção e para a elevação da despesa municipal, já que a maioria dos processos de expropriação para a abertura da Avenida, cuja notícia ficou registada nas actas camarárias, se saldou por um aumento das compensações aos proprietários e com a consequente lentidão na realização das obras. Mesmo que o conflito na avaliação dos prédios a expropriar fosse resolvido por acordo extra-judicial, tal não deixava de causar demoras na realização das obras²⁰⁸.

Numa outra experiência de intervenção urbana, tantas vezes invocada como prática a emular – como era o caso da renovação de Paris –, também aí os recursos judiciais dos proprietários respeitantes aos

²⁰⁷ § 3º. do artigo 3º. do decreto nº. 184 de 14 de Agosto de 1888. Não discutirei a aplicação da expropriação por zonas, que será objecto de análise num outro momento.

²⁰⁸ Dos 49 casos de expropriação realizados entre 1879-1885 e que foram referenciados nas actas das reuniões de vereação, em 36 os proprietários foram indemnizados por um valor superior ao que tinha sido avaliado pelos louvados camarários. Na maior parte destas situações chegava-se a acordo sem necessidade de recurso ao tribunal. O caso da expropriação de Francisco Lopes da Cunha Pessoa em 1884 é elucidativo. De uma avaliação por parte dos louvados da câmara que tinha chegado a um valor médio de \$580 por metro quadrado (que deve já ser um valor revisto, após uma primeira avaliação), Rosa Araújo propõe um acordo com o proprietário em que se atinge um montante de 1\$430 por metro quadrado (*Archivo Municipal*, 1884, pp. 327 e 429).

valores administrativos das indemnizações se tinham traduzido numa elevação dos custos e no acréscimo da duração dos trabalhos²⁰⁹.

É certo que se identifica a causa fundamental das disputas judiciais ou extra-judiciais em torno do montante das compensações a atribuir aos proprietários expropriados. O § 3º. do artigo 3º. do decreto nº. 184 de 14 de Agosto de 1888 dispunha que a expropriação dos prédios devia ser realizada «pelo seu valor actual», no momento da publicação da lei. Mas logo a seguir acrescentava-se «e nos termos da legislação vigente». Ora, a prática dos processos de expropriação confrontava-se com duas doutrinas contraditórias e, fundamentalmente, sujeitas ao arbítrio na apreciação e ao tratamento casuístico. As instruções do decreto de 31 de Maio de 1838, mandadas observar pela lei de 23 de Julho de 1850, apontavam para uma avaliação dos prédios baseada no seu valor no momento da expropriação. O artigo 5º da carta de lei 1 de Julho de 1867 introduzia, para além da base de avaliação anterior, o «uso a que esses predios poderem applicar-se e ás circumstancias da localidade onde estiverem situados»²¹⁰. Como tinha acontecido na história dos processos de expropriação por utilidade pública realizados em Lisboa ao longo da segunda metade do século XIX, e particularmente na abertura da avenida da Liberdade, a aplicação destes princípios ocasionava uma grande dificuldade em encontrar formas incontroversas e expeditas para promover a avaliação dos prédios²¹¹.

Poder-se-ia pensar que a inclusão da referência ao valor actual à data da publicação da lei seria suficiente para evitar as avaliações fantasiosas de que se queixava a administração municipal, tanto mais que

²⁰⁹ David H. Pinkney, *ob. cit.*, pp. 185 e segs.

²¹⁰ *Projecto de representação pedindo ao governo uma nova lei de expropriação applicavel á cidade de Lisboa*, Lisboa, Companhia Typographica, 1905, p. 5.

²¹¹ O projecto de representação anterior adiantava que «por todos estes motivos e fundamentos, os peritos, tratando de avaliar os predios expropriandos, entregam-se ás mais exageradas phantasias, e nem um só valor dado por um d'elles é igual ao de outro» (*idem*, p. 6).

a recente revisão da contribuição predial teria obrigado à elaboração de novas matrizes, actualizadas²¹². No entanto, o mais natural é que esta última parte da lei de 1880 que aprovara a reorganização da contribuição predial não tivesse passado das páginas do *Diário do Governo*. A ser assim, o enquadramento legal da definição do valor das indemnizações a entregar aos proprietários afectados pela expropriação para o projecto do Parque e de Picoas seria igual ao que tinha vigorado até então. A posição do tesouro municipal não teria ficado muito reforçada com a expressão do texto da lei, que dispunha que se procederia «á expropriação dos mencionados predios *pelo seu valor actual*» (sublinhado meu).

Espanta o esquecimento a que foi votada uma definição mais rigorosa das compensações aos proprietários expropriados, tendo em conta as experiências anteriores. No debate realizado na Câmara dos Deputados, as comissões parlamentares que analisaram o projecto de lei propuseram uma comissão de três peritos, um nomeado pela câmara, outro pelos proprietários e um terceiro pelo supremo tribunal de justiça, para que calculassem o acréscimo de valor dos prédios, resultante do investimento público, para assim se poder entregar 20% desse valor aos proprietários, a adicionar ao montante estabelecido para indemnização da expropriação²¹³. No entanto, esta comissão não intervinha na definição das indemnizações, mas sim na determinação do valor latente após a urbanização para cálculo das mais-valias. De qualquer forma, a proposta de constituição desta comissão não foi aprovada.

Existem duas explicações possíveis para a inexistência de qualquer disposição que proporcionasse uma forma mais fácil de avaliação dos prédios a expropriar. A primeira radica no carácter irresolúvel deste problema. No quadro dos preceitos que norteavam a defesa dos direitos

²¹² Trata-se da lei de 17 de Maio de 1880 que tinha revisto a contribuição predial e mandado proceder à elaboração de novas matrizes, baseadas em inspecção directa dos prédios (Maria Eugénia Mata, *As finanças públicas portuguesas...*).

²¹³ *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, 28 de Junho de 1888, p. 2314.

de propriedade era impossível criar qualquer regime de excepção na expropriação por utilidade pública, que dispensasse o ordenamento jurídico de carácter processual já existente e a intervenção do poder judicial na resolução de conflitos de interesses entre as autoridades administrativas e os particulares na avaliação do valor venal dos prédios.

Uma segunda explicação pode igualmente ser aventada. A existência de um instrumento mais poderoso de expropriação, a declaração do seu carácter urgente, permitindo que a administração tomasse posse dos prédios a expropriar mesmo antes da definição do valor da indemnização, criaria uma pressão superior sobre os proprietários, sobretudo se os trabalhos de urbanização fossem entregues a empresas concessionárias. Esta era uma possibilidade real, procurada pela câmara municipal após a aprovação da lei de expropriação por zonas e evocada com um misto de suspeição e indignação por Hintze Ribeiro, na intervenção contrária ao projecto de lei que realizou na Câmara dos Pares²¹⁴. Estas empresas teriam o enquadramento legal que tornaria atractiva e rentável a sua actividade pela possibilidade de captura das mais-valias geradas pela urbanização. Por outro lado, agiriam como entidade expropriadora perante os particulares, porventura numa posição mais favorável em tribunal do que aquela que a administração pública poderia ter.

²¹⁴ Dizia Hintze Ribeiro no final da sua intervenção na Câmara dos Pares: «Se é a camara municipal que administra, se é ella que expropria e revende, acho condemnavel a especulação, é sempre uma flagrantissima arbitrariedade; mas enfim, o que a menos recebem os proprietarios, recebe a mais o municipio. Se, porém, a camara municipal pôde mais tarde, por meio de um contracto feito *in totum*, ajustar a execução das obras que fica auctorizada a effectuar, subrogando para isso em um terceiro os seus direitos de expropriação e de revenda; se portanto o que no projecto se estabelece não reverte exclusivamente em beneficio do municipio, da commuidade, antes vae, em parte, pelo menos locupletar um qualquer intermediario, á custa dos proprietarios, então o projecto não é só uma iniquidade, – é mais e peor do que isso.» (*Diario da Camara dos Dignos Pares do Reino*, sessão de 10 de Julho de 1888, p. 1250) O primeiro ministro, José Luciano, falou em seguida «para responder a parte do que se tem dito sobre o supposto syndicato, com o qual certa imprensa diz haver um contrato» (*ibidem*). Adianta apenas que as companhias ou são legais ou não são, tal como os contratos que com elas se estabelecem. Fernando Palha, simultaneamente par do reino e presidente da câmara de Lisboa, intervém em seguida para refutar quaisquer suspeições de negócios menos claros entre a edilidade e qualquer companhia imobiliária (*idem*, p. 1251).

Não existiam quaisquer experiências nacionais anteriores que validassem esta interpretação. No entanto, as informações de processos semelhantes existentes noutras cidades europeias, o interesse manifestado por capitalistas nacionais e estrangeiros em obterem concessões de urbanização²¹⁵ ou a realização do recente contrato com o Sindicato dos Terrenos de Santa Marta, poderiam indiciar que esta seria uma forma possível de ultrapassar os bloqueios que a propriedade do solo colocava aos processos de expansão urbana.

Resta acrescentar, que a despeito da marginalidade a que tem sido votada pelos tratadistas do direito administrativo português quanto à prática da expropriação por utilidade pública em meio urbano²¹⁶, a lei de 1888 consagra os princípios fundamentais que serão estabelecidos de forma genérica para todos os centros urbanos do país pela lei de 26 de Julho de 1912. Em primeiro lugar, o carácter de bem público assumido pela urbanização está contido implicitamente no diploma de 1888. Em segundo lugar, as soluções encontradas para regulamentar a intervenção pública estão também já delineadas na lei que aplicou a expropriação por zonas à urbanização de Picoas. São elas, a demarcação de uma faixa de 50 metros para além do perímetro dos arruamentos como podendo ser objecto de expropriação por utilidade pública e a definição do conceito de mais-valia urbana. Em relação a este último aspecto consagra-se em 1912 uma solução idêntica à que estava presente na lei de 1888. A mais-valia urbana é distribuída entre o proprietário expropriado e a entidade expropriadora, numa escala diferenciada segundo a localização dos prédios expropriados (em Lisboa e Porto, ou nas restantes zonas do país) e o tipo de prédio (rústico ou urbano)²¹⁷.

²¹⁵ O caso da proposta de Silem Cohen em 1879 é elucidativo, como foi já referido no capítulo 2.

²¹⁶ Veja-se, nomeadamente, M. Caetano (*ob. cit.*, p. 364-5).

²¹⁷ «A percentagem que compete às entidades expropriantes é de 85 por cento nos prédios urbanos de Lisboa e Porto e de 80 por cento nos prédios rústicos de Lisboa e (continua na pág. seguinte)

A excepcionalidade do meio urbano foi já salientada, quando em capítulo anterior se abordaram as características particulares das cidades, geradoras de externalidades que ditariam uma intervenção pública mais intensa e de tipo novo²¹⁸. A maior dimensão da cidade de Lisboa, o carácter de novidade dos problemas com que a capital portuguesa se tinha de confrontar explicam a precocidade e o experimentalismo da legislação urbanística aí aprovada e aplicada. Tinha acontecido assim com a lei de 1863 que impunha a reconstrução dos edifícios arruinados ou – em caso de reiterada obstinação dos seus proprietários em desobedecer às intimações municipais – permitia a sua expropriação. O decreto de 31 de Dezembro de 1864, que representa um marco na legislação urbanística portuguesa, tem também como pano de fundo a situação com que Lisboa se debatia e os pedidos insistentes das autoridades municipais para serem dotadas de meios de intervenção mais alargados.

A aplicação da expropriação por zonas à cidade de Lisboa, no quadro dum processo alargado de urbanização, impunha uma nova concepção de urbanismo. Na secção anterior foram avaliadas as novidades técnicas desta nova postura da administração face ao processo de controlo do loteamento e edificação. Nesta secção foi apreciada a transformação jurídica exigida por esta nova concepção do interesse público em contexto urbano. Antes de se passar à última secção deste capítulo, que abordará o suporte económico do projecto de urbanização idealizado pelo município, uma última pergunta pode ser formulada: estariam os directos intervenientes neste projecto de urbanização conscientes da novidade introduzida pelo processo de expropriação por zonas, ou a aplicação desta figura jurídica não seria mais do que um expediente necessário à viabilidade económica do projecto?

(cont. da página anterior)

Pôrto, e 50 por cento nos restantes casos» (lei de 26 de Julho de 1912, artº. 7º., § único).

²¹⁸ Veja-se a primeira secção do capítulo 3.

A resposta a esta questão é difícil de obter com as informações disponíveis. Mas ganha todo o sentido colocá-la como um meio de esclarecer as motivações da administração municipal e, simultaneamente, como elemento auxiliar para a compreensão do desenrolar do processo de urbanização nas décadas que se seguiram.

É uma tarefa ingrata procurar na documentação municipal uma justificação para a expropriação que não seja meramente a que resulta da sua capacidade de gerar recursos financeiros extraordinários para o município. A excepção acaba por ser a proposta formulada pelo vereador Rodrigues da Câmara em 1867 e que resultou numa representação ao governo²¹⁹. Quando se discute e aprova o ante-projecto do plano de urbanização e se decide solicitar ao governo a aplicação da expropriação por zonas, em 1887, nada é referido que ultrapasse a visão simplista de utilizar a expropriação por zonas como um instrumento financeiro²²⁰. O relatório da repartição técnica apresentando o plano de trabalhos também não tem uma linha relativamente a esta questão²²¹. A discussão deste relatório e da peças que o instruíam por parte da comissão de obras públicas da edilidade, não fornece qualquer elemento de análise que justifique a expropriação noutra perspectiva que não a de expediente financeiro. Do mesmo modo, a discussão deste relatório no plenário da vereação nada adianta relativamente ao mesmo tema²²².

Se quisermos encontrar uma justificação elaborada do alcance da expropriação por zonas e da sua razoabilidade enquanto meio de intervenção pública na expansão urbana, temos de procurá-la no debate

²¹⁹ Na página 509 deste capítulo apresenta-se esta proposta e a justificação que aí foi dada.

²²⁰ Sessão de 26 de Novembro de 1887, *Actas das sessões da camara municipal de Lisboa*, 1887, p. 193.

²²¹ «Relatório da repartição técnica da exma. Camara sobre os projectos numero 1 e numero 2, do Parque da Liberdade, suas ruas adjacentes e incidente, avenida das Picôas e Bairro das Picôas» (22 de Dezembro de 1888). A.C.M.L., D.S.U.

²²² Sessão de 13 de Abril de 1889, *Actas das sessões da camara municipal de Lisboa*, 1889, p. 49 e segs.

realizado fora da vereação. O deputado Augusto Fuschini na sua intervenção parlamentar é quem mais fielmente interpreta a necessidade de utilizar a expropriação por zonas como um correctivo aos efeitos de valorização do solo urbano decorrentes dos investimentos municipais²²³. Uma expansão urbana mais ordenada, que respondesse simultaneamente aos desejos de melhoria da circulação e de «embelezamento» da cidade só poderia ser realizada com o planeamento público da urbanização. Uma expansão da cidade que fosse fruto de iniciativas descentralizadas e parcelares não seria capaz de cumprir aqueles objectivos, razão para o protagonismo que a administração municipal era chamada a desempenhar. Porém, o processo de urbanização moderno era excessivamente caro. O seu financiamento através do método usual da tributação geraria ainda problemas de equidade fiscal, pois os habitantes da cidade de Lisboa estariam a contribuir para obras que certamente iriam beneficiar todos, mas cujos benefícios mais volumosos e tangíveis se repercutiriam sobre os proprietários dos terrenos situados na zona de intervenção²²⁴.

²²³ Intervenções parlamentares de Augusto Fuschini nas sessões de 9 de Janeiro e de 5 de Julho de 1888 (*Diário da Camara dos Senhores Deputados*, pp. 50-51 e 2381-2385).

²²⁴ Dizia Fuschini, utilizando o exemplo da abertura da Avenida como termo de comparação: «saiba a camara que, se as expropriações tivessem sido feitas por zonas, a camara municipal seria reembolsada de perto de 400 contos; quantia que foi recebida pelos proprietarios lateraes, sem esforço nem trabalho e pela simples felicidade das suas propriedades serem atravessadas por melhoramentos publicos feitos a expensas da collectividade» (*Idem*, p. 50).

Esta intervenção justificadora da necessidade de aplicar a expropriação por zonas para suportar um novo modo de intervenção pública no processo de urbanização, modo este que não se baseasse apenas nos regulamentos de alinhamento e de edificação, assumia em simultâneo dois princípios. O primeiro relacionava-se com o carácter de bem público representado pela urbanização. O segundo residia na consideração de que o solo urbano não detinha qualquer característica intrínseca que valorizasse um lote de terreno relativamente a outro. No solo urbano a localização é tudo, como assinalaram Paul Hohenberg e Lynn Lees²²⁵. Assim, o valor venal de um prédio urbano está sempre dependente da inserção numa configuração de outros prédios, equipamentos e acessibilidades, cujas características de valorização dependem muito pouco de qualquer acção do seu proprietário. No processo de urbanização organizado pelo município a valorização inerente à passagem de um prédio rústico a lote edificável, inserido numa malha de equipamentos e acessibilidades de tipo urbano, era unicamente fruto do investimento público. A apropriação pública das mais-valias daí resultantes era então perfeitamente justificável como forma de estabelecer uma relação de equidade fiscal entre o conjunto dos contribuintes e os proprietários dos terrenos em causa.

Durante o período de discussão ou de aplicação do projecto do Parque da Liberdade e bairro de Picoas a abordagem do município, dos seus vereadores ou do pessoal dos serviços técnicos camarários nunca apresenta esta inserção do preceito da expropriação em princípios novos de urbanização ou de equidade fiscal. A conjugação entre expropriação por zonas e realização do projecto de urbanização era puramente económica, no sentido em que, como receita, fazia parte do caderno de

²²⁵ Paul H. Hohenberg e Lynn Lees, *ob. cit.*, p. 291. Italo Insolera refere a importância da renda posicional nos terrenos urbanos. Daí a descoberta de que a urbanização levada a cabo pela administração valoriza os terrenos e que essa valorização não deve apenas beneficiar os proprietários.

encargos do projecto. A utilização do instrumento da expropriação por zonas era, assim, tão tecnocrática como a geometria física do desenho da expansão da cidade para norte da praça Marquês de Pombal.

4. A economia do «projecto das zonas»

O projecto técnico de urbanização das zonas continha uma avaliação pormenorizada dos custos de toda a operação. Rua a rua foram calculadas as compensações aos proprietários expropriados, as despesas com as terraplanagens e movimentações de terras, com a instalação da rede geral de drenagem, de pavimentação e de implantação das árvores previstas para grande parte dos arruamentos. O Parque da Liberdade foi objecto de um projecto de construção próprio, baseado no plano de Henri Lusseau, vencedor do concurso internacional de 1887, em que também se discriminava a despesa necessária para a sua realização. Outras obras de intervenção no espaço a urbanizar, como a canalização subterrânea da rede pública num pequeno troço ou a construção de dois viadutos, foram também sujeitas a escrutínio por parte dos serviços técnicos municipais de molde a avaliar qual o montante dos custos em que orçavam. Por último, contabilizou-se as verbas necessárias para a expropriação dos terrenos que iriam ser loteados para a edificação privada.

O Quadro 33 sintetiza a informação disponível sobre os custos totais do projecto de urbanização relativamente à primeira zona. Nele aparecem rubricas respeitantes à criação do Parque da Liberdade, à construção dos arruamentos e de outras obras públicas que seria necessário realizar, às expropriações dos terrenos que iriam ter uma utilização pública e, por fim, às expropriações para a edificação privada. O Quadro 34 estabelece o mesmo para a segunda zona.

O plano de urbanização realizado pelos serviços técnicos municipais, para além dos cadernos de encargos parciais e do orçamento

de despesa geral, relativo a cada zona, continha ainda um relatório que abordava as condições económicas para a sua realização²²⁶. Fundamentava a sustentabilidade financeira dos projectos de urbanização, baseada no mecanismo de expropriação por zonas, analisado na secção anterior. São os principais elementos deste relatório, na parte referente à primeira zona, que são apresentados também no quadro seguinte, correspondendo ao cálculo das receitas necessárias para levar a cabo o projecto de urbanização.

As bases económicas da operação urbanística obedecem ao pressuposto do auto-financiamento do investimento público em urbanização, possibilidade enunciada pelos responsáveis camarários desde os anos 60 do século passado, quando se começou a perfilar a possibilidade de utilização do instituto de expropriação como um meio de recuperar as mais-valias geradas pela conversão de prédios rústicos em prédios urbanos.

Augusto Fuschini, nas suas intervenções parlamentares em defesa da expropriação por zonas para a realização do projecto de expansão para norte da cidade, tinha expresso os princípios que fundamentavam a equidade de utilização do novo instrumento jurídico. Mas tinha também apresentado algo mais concreto e palpável que os novos princípios jurídicos. Estes ampliavam a noção de utilidade pública, ao considerarem a urbanização também como um bem público. Essa acrescida materialidade do conceito de bem público que deveria presidir à urbanização, consubstanciava-se na possibilidade de auto-financiar parcialmente os trabalhos de infra-estruturação e loteamento do território²²⁷. Para além da justificação teórico-jurídica, Augusto Fuschini fizera apelo à estimativa dos custos com a abertura da avenida da Liberdade, que atingiam os 600 contos em 1887, e avançara com o cálculo

²²⁶ *Actas das Sessões da Camara Municipal de Lisboa*, 1889, pp. 55-57.

de uma cobertura a 70% dessa despesa, caso a expropriação por zonas estivesse ao dispor da administração municipal que abriu a Avenida. No projecto do Parque da Liberdade e Picoas, o mesmo deputado estabelecia uma estimativa das receitas que permitiria realizar 80% dos gastos públicos²²⁸.

Tomando o conjunto das duas zonas, com base na informação disponibilizada pelos quadros, a avaliação dos serviços técnicos municipais era ainda mais optimista. Mesmo na simulação de receitas menos elevada, um total de despesas nas duas zonas de cerca de 5000 contos – compreendendo todas as obras, mas também todos os custos inerentes às expropriações, indemnizações e participação dos proprietários na mais-valia – era excedido em cerca de 5% pelas receitas provenientes das vendas dos lotes edificáveis²²⁹.

Não poderia existir quadro mais tentador para qualquer executivo camarário, nem para os entusiastas da promoção do embelezamento da cidade de Lisboa. Encontrar um meio de financiar grande parte dos encargos municipais com a infra-estruturação do território era bom. Conseguir que esses trabalhos fossem geradores de um saldo positivo era algo que excedia as melhores expectativas de vereações cronicamente a braços com dificuldades financeiras.

(cont. da página anterior)

²²⁷ *Diário da Camara dos Senhores Deputados*, sessão de 9 de Janeiro de 1888, pp. 50-51.

²²⁸ *Ibidem*. Os valores que apresenta para fundamentar a sua intervenção pecam, porém, por defeito relativamente aos custos finais avaliados no projecto da Repartição Técnica realizado em 22 de Dezembro de 1888, e analisado na sessão municipal de 13 de Abril de 1889. Considera que a despesa municipal com todo o projecto seria no máximo de 1800 contos. Compare-se com os valores apresentados no Quadro 33 e no Quadro 34.

²²⁹ As despesas totais estavam orçadas em 5030510\$000, enquanto as receitas na simulação mais pessimista apontavam para um total de 5274525\$000, o que permitia um saldo positivo de 244015\$000.

Quadro 33: Orçamento das receitas e despesas das obras a realizar na 1ª Zona (Parque da Liberdade e ruas adjacentes e incidentes)

	Valor	Superfície	Preço/m²
Despesa			
Parque da Liberdade	818		
Construção das ruas	890	293530	3,034
Outras obras (viaduto, canalização da água)	46		
Expropriações para o leito das ruas	354	293530	1,206
Expropriações para o Parque da Liberdade e outras obras	241		
Expropriações para terrenos destinados à edificação residencial	479	436969	1,097
Total da despesa em expropriações e obras	2829		
1ª simulação			
25% do acréscimo de valor na venda dos lotes, a ser entregue aos proprietários expropriados	686		
Total da despesa na 1ª simulação	3515		
2ª simulação			
25% do acréscimo de valor na venda dos lotes, a ser entregue aos proprietários expropriados	959		
Total da despesa na 2ª simulação	3787		
Receita			
1ª simulação			
Venda dos lotes para edificação			
Expropriados	3224	436969	7,377
Terreno já pertencente à Câmara	158	21390	7,377
Total da receita	3381		
Saldo com a primeira simulação de receita	-134		
2ª simulação			
Venda dos lotes para edificação			
Expropriados	4314	436969	9,872
Terreno já pertencente à Câmara	211	21390	9,872
Total da receita	4525		
Saldo com a segunda simulação de receita	737		

Fonte: Relatórios da Repartição Técnica transcritos nas Actas das Sessões da Câmara Municipal de Lisboa, 1889, pp. 49 e segs.

Notas - Valor. Preços em contos de réis; Preço/m², em mil réis; Superfície em m²

Quadro 34: Orçamento das receitas e despesas das obras a realizar na 2ª Zona (Avenida das Picoas e ruas adjacentes e incidentes)

	Valor	Superfície	Preço/m2
Despesa			
Construção das ruas	484	269321	1,797
Expropriações para o leito das ruas	144	269321	0,535
Praças (obras e expropriações)	160		
Viaduto ferroviário	91		
Expropriações para terrenos destinados à edificação residencial	231	499738	0,462
Total da despesa em expropriações e obras	1110		
25% do acréscimo de valor na venda dos lotes, a ser entregue aos seus proprietários	406		
Total da despesa	1516		
Receita			
Venda dos lotes para edificação			
Expropriados	1854	499738	3,709
Terreno já pertencente à Câmara	40	10699	3,709
Total da receita	1893		
Saldo	378		

Fontes e notas: as mesmas do quadro anterior

Permitia, afinal, resolver outro dos problemas com que os governos municipais se vinham debatendo desde há 30 anos: como encontrar um meio de garantir a contratação de empréstimos junto dos estabelecimentos bancários ou por subscrição pública, que fossem sustentados em expectativas de receitas camarárias. Lutando com défices anuais significativos e tendo uma dívida a longo prazo que onerava uma parte importante das receitas municipais, estava comprometida a hipótese de encontrar fontes de financiamento que permitissem lançar uma obra de tamanha natureza. Ora, com esta expectativa de receitas e com a possibilidade de conseguir um saldo líquido que – na pior das alternativas simuladas – conseguia chegar aos 5%, não seria difícil conseguir um

empréstimo com boas condições de financiamento para levar a cabo este projecto de urbanização. Se a venda dos lotes edificáveis da primeira zona se concretizasse na hipótese mais favorável, então as receitas ascenderiam a um valor superior a 6400 contos. Mesmo com um ligeiro acréscimo das despesas, resultante do aumento da verba da participação nas mais-valias que seria necessário entregar aos proprietários expropriados²³⁰, conseguia-se um saldo positivo que atingia 21% das despesas, cerca de 1115 contos. Uma tamanha expectativa de receitas futuras não resultava num agravamento do endividamento camarário, tanto mais que estava previsto um curto prazo de urbanização. Tal montante de receitas oferecia a possibilidade de amortizar o capital e ter um ligeiro saldo que permitisse pagar parte dos juros. Se, como tudo indicava, a construção do Parque da Liberdade através de um regime de concessão pudesse libertar o município desta despesa – já que estava prevista a instalação de vários equipamentos de diversão e entretenimento susceptíveis de atrair o interesse empresarial –²³¹, então as expectativas relativamente ao montante das receitas seriam ainda superiores²³². No cálculo mais favorável poderiam atingir os 2000 contos e mesmo na hipótese mais pessimista excederiam os 1000 contos.

A argumentação desenvolvida pelos serviços técnicos no relatório que apresentava as bases económicas de todo o projecto – depois transcrita pela Comissão de Obras Públicas – formulava uma conclusão

²³⁰ As despesas passariam a ficar orçadas em 5303069\$000, contra 6418131\$000 em receitas.

²³¹ O Parque da Liberdade estava projectado para incluir um palácio de exposições, um teatro, cafés e restaurantes, um jardim zoológico, um aquário, quiosques, um teatro infantil, uma estufa e um *belvedere*.

²³² Esta possibilidade não era destituída de fundamento, como será observado no próximo capítulo, já que se chega a realizar um contrato com Henri Lusseau para a construção do Parque. Por outro lado, também por parte dos serviços técnicos da câmara e dos restantes membros da comissão de obras públicas e vereação existia a convicção de que um concessionário seria encontrado para realizar a abertura do Parque da Liberdade. De tal modo, que nos cálculos que foram elaborados relativamente aos custos do projecto de urbanização nunca são incluídos os valores de construção do Parque. Apenas os custos de expropriação dos terrenos necessários à abertura do Parque foram considerados.

que parecia inabalável. Face a tais expectativas de receitas, o recurso ao crédito era possível de ser realizado. Isto mesmo era dito relativamente às obras da primeira zona, considerando a hipótese menos favorável:

«esta somma [a receita líquida oriunda da venda dos lotes] é proximamente igual á de 2695281\$476, que attinge o capital dispendido de 2011210\$000 réis [valor da despesa na primeira zona, não incluindo a construção do Parque] com os juros compostos durante 6 annos na razão de 5% ao anno».²³³

Este suporte financeiro do projecto de urbanização tinha, porém, alguns pontos débeis. O primeiro, do lado das despesas, referia-se à possibilidade de conseguir um valor das indemnizações por expropriação, que não se afastasse do montante médio por metro quadrado do custo presumido das expropriações. Se houvesse uma derrapagem de 25% no valor destinado às expropriações, o saldo positivo reduzir-se-ia a 500 contos. Ora, um acréscimo de 25% entre o valor das indemnizações calculadas pelo município e a despesa final em expropriações, realizadas por acordo ou por decisão judicial, estava longe de ser excessiva. Pelo contrário, a experiência da abertura da avenida da Liberdade apontava para diferenciais muito superiores entre o que fora a avaliação dos serviços camarários e o montante da indemnização que tinha acabado por ser paga.

O segundo ponto fraco desta proposta orçamental residia do lado das receitas. A real possibilidade de vender quase 2000 lotes ao longo de seis anos – resultado previsto na proposta da Repartição Técnica – suscitava naturais desconfianças. Se todos os lotes fossem edificados de acordo com os prazos regulamentados, a edificação tinha de ser iniciada no prazo máximo de dois anos depois da arrematação do lote²³⁴. De

²³³ *Actas das Sessões da Camara Municipal de Lisboa*, 1889, p. 56.

²³⁴ Este prazo de dois anos fazia parte das condições de licitação dos lotes que a câmara colocava em praça.

acordo com esta regra e com o pressuposto de venda total dos cerca de 2000 lotes ao longo de seis anos, isto significava que toda a construção estaria, se não terminada, pelo menos iniciada ao fim de oito anos após o início da venda dos lotes. Para que tal fosse possível dois terços da edificação residencial realizada na cidade de Lisboa teriam de concentrar-se nesta nova zona, e isto na condição dos níveis de licenciamento para construção de novos edifícios se manterem com os valores elevados que alcançaram nos anos de 1890-1891²³⁵. Era, no entanto, pouco plausível que os licenciamentos anuais para edificação se conseguissem situar ininterruptamente num patamar tão alto, de cerca de 350 novas licenças em cada ano, como não veio acontecer. Também era improvável que uma proporção tão elevada da construção residencial fosse atraída para uma área que ansiava por ser destinada aos estratos médios-altos da população lisboeta, mesmo que se mantivesse o pressuposto anterior de uma sustentação por vários anos do *boom* da construção.

Seria negativo para o equilíbrio financeiro do projecto de urbanização que qualquer um destes pressupostos – ou o nível elevado da edificação residencial, ou o segmento de mercado que atrairia os investimentos imobiliários – falhasse. Seria catastrófico que ambos derrapassem simultaneamente. Se não se cumprissem as condições favoráveis que funcionavam como pressupostos da proposta orçamental do projecto de urbanização, a oferta de um número tão elevado de terrenos para construção faria com que as praças para a sua licitação ficassem vazias, restando ao município duas alternativas: ou não vendia os lotes numa situação de baixa da procura de terrenos edificáveis, tentando manter o seu preço; ou optava por uma fuga em frente como meio de realizar capital rapidamente. Com a primeira opção iria avolumar o montante de capital imobilizado em terrenos parados, com os inevitáveis embaraços para o equilíbrio financeiro do projecto e, fundamentalmente,

²³⁵ Veja-se os valores relativos à evolução dos licenciamentos de edificação apresentados anteriormente no capítulo 2.

para o pagamento de salários, de fornecedores e de empreitadas, para além dos encargos financeiros com um eventual empréstimo. Para uma câmara atolada em dívidas e curta de crédito seria uma via tão improvável de ser seguida quanto o que sucedia com os promotores imobiliários dotados de reduzido capital em períodos de baixa no ciclo da construção. Vendendo terrenos ao preço possível, como forma de realizar capital rapidamente, iria alimentar ainda mais a queda do preço do solo edificável.

Existia ainda uma última objecção aos pressupostos em que assentava o projecto das zonas. Este ritmo de oferta de novos lotes edificáveis teria de assentar num esforço considerável da administração municipal para conseguir abrir num prazo de meia dúzia de anos um número considerável de ruas e praças. Entre 1880 e 1888 tinham sido orçamentados cerca de 450 contos por ano para todas as despesas com obras municipais (expropriações, reparação e construção de arruamentos, plantação e manutenção dos jardins e arvoredos). Para que no prazo de seis anos as duas zonas estivessem completamente infra-estruturadas, seria necessário que em cada ano cerca de 520 contos fossem destinados só para este projecto, mesmo considerando que o Parque da Liberdade seria concessionado a uma entidade privada. Para além das dificuldades financeiras, o município teria de demonstrar uma grande capacidade técnica e de gestão para levar a cabo uma obra de tal dimensão num prazo tão curto. Tratava-se, afinal, de realizar todos os trabalhos de terraplanagem e movimentação de terras, colocação de esgotos, pavimentação, construção de passeios e colocação de árvores de 100000 metros quadrados de novos arruamentos por ano, ou a abertura de cerca de três quilómetros e meio lineares de novas vias públicas também no espaço de um ano. A eficiência alcançada na abertura da avenida da Liberdade teria de ser em muito superada, já que as obras tinham durado quatro anos para se construírem 500 metros lineares, incluindo a parte do Passeio Público.

Embalados na onda ascendente do ciclo da construção que iria terminar abruptamente em 1891, técnicos e executivo camarário não levantam quaisquer dúvidas de fundo relativamente à viabilidade económica do projecto. Nos documentos emanados da Repartição Técnica e que vão ser objecto de análise por parte da Comissão de Obras e do plenário da vereação, vincava-se que o preço estimado para as indemnizações aos proprietários expropriados era considerado bastante elevado, não havendo riscos de ultrapassagem dos valores médios orçamentados por metro quadrado²³⁶.

Esta conclusão não deixava de se fundamentar em dados plausíveis. O Quadro 35 apresenta alguns valores do preço por metro quadrado de expropriações realizadas em datas próximas da estimativa de custos elaborada pela Repartição Técnica. Mesmo junto à área a urbanizar, a câmara tinha chegado a acordo com vários proprietários para a expropriação de terrenos a preços bem abaixo do montante médio estimado para a primeira zona. No entanto, também surgia um valor incomparavelmente mais elevado (quase 5\$000 por metro quadrado), resultante de uma expropriação a Frederico Augusto Davidson.

A maior parte da área a expropriar consistia em prédios rurais, alguns deles bastante afastados da orla densamente ocupada por uma edificação contígua. Era de esperar, por isso, que o montante das indemnizações atingisse valores inferiores aos que tinham sido praticados na avenida da Liberdade. Contudo, este raciocínio esquecia um aspecto decisivo. Mesmo estando determinado que a avaliação dos prédios para efeitos de indemnização se deveria processar de acordo com o valor venal à data da publicação da carta de lei de expropriação por zonas²³⁷, a aprovação do projecto de urbanização poderia desde logo fazer aumentar

²³⁶ *Actas das Sessões da Camara Municipal de Lisboa*, 1889, p. 53.

²³⁷ Parágrafo 3º. do artigo 3º da lei de 9 de Agosto de 1888.

o preço dos terrenos daquela área²³⁸. Tendo em conta a prática casuística que presidia à determinação judicial das compensações por expropriação, em processos em que não existia acordo entre administração e expropriado, não era improvável que o valor das indemnizações pudesse ultrapassar os montantes calculados pelos serviços técnicos da câmara. Caso tal sucedesse, todo o cálculo das despesas com o projecto de urbanização teria de ser revisto.

Quadro 35: Valor de expropriações realizadas pela Câmara (1884-1890)

Localização das expropriações	Preço/m2	Data
Conde Redondo	\$410	1884
Alargamento da rua das Janelas Verdes	\$550	1888
Alargamento da rua das Amoreiras	\$700	1888
Projecto para abertura de uma rua entre o Jardim da Escola Politécnica e as ruas do Salitre e Castilho	\$800	1889
Projecto de duas ruas entre o Liceu e o largo de S. Bento	\$700	1889
Projecto para abertura de uma rua entre a rua de S. Bento e a rua de S. Bernardo	\$650	1889
Abertura da rua Rodrigues Sampaio	1\$100	1890
Projecto para abertura de uma rua junto à rua Direita do Rato	\$680	1890
Rua de Vale do Pereiro	\$410	1890
Rua de Vale do Pereiro	\$360	1890
Rua de Vale do Pereiro	4\$886	1890
Abertura da rua Rodrigues Sampaio	\$980	1890
Valor previsto para as expropriações na 1ª zona	1\$171	1889

Fontes: Expropriações, Actas das Comissões Administrativa ou Executiva da C.M.L.; Valor previsto para as indemnizações aos proprietários expropriados na 1ª zona, «Parecer da Comissão d'obras eleita pela camara» [sobre o projecto das zonas], Actas das Sessões da Camara Municipal de Lisboa, 1889, pp. 49 e segs.

²³⁸ Veja-se a análise realizada por Glen McDougall, "The state, capital and land: the history of town planning revisited", *International Journal of Urban and Regional Research*, 3, 1979, pp. 366-388.

Não se assinalava qualquer margem de erro possível do lado das despesas. Mesmo assim, o parecer da Comissão de Obras ou a discussão no plenário da vereação não esboçou quaisquer comentários críticos relativamente ao orçamento apresentado pela Repartição Técnica. O volume de documentação técnica que acompanhava o projecto de urbanização e o orçamento das obras parece ter desempenhado um papel dissuasor de eventuais críticas por parte dos vereadores.

Do lado das receitas, a Repartição Técnica limitou-se a fazer duas simulações, tomando preços diferentes de venda dos lotes na primeira zona. As apreciações sobre a sua razoabilidade são ainda mais parcas. Destacou-se, sobretudo, a possibilidade de alcançar através da venda dos lotes edificáveis o equilíbrio financeiro do projecto de urbanização²³⁹. Por outro lado, por parte da vereação também não se levantaram quaisquer questões por parte da vereação sobre o montante das receitas que iriam viabilizar o projecto. Apenas uma intervenção do Presidente da Câmara suscitou algumas dúvidas sobre a capacidade do crescimento da habitação residencial na cidade de Lisboa poder absorver um tão grande número de lotes, situados todos na mesma área, e que, simultaneamente, pretendia ser uma das mais selectas e exclusivas²⁴⁰. Mas as reticências lançadas por Fernando Palha sobre a presunção de que seria possível manter um número tão elevado de vendas de lotes edificáveis, não eram de molde a lançar qualquer nuvem sobre o horizonte de facilidades com que se encarava a urbanização das zonas do Parque da Liberdade e das Picoas. O próprio presidente da câmara concluía que « se não se tornasse facil a venda de tantos terrenos em seis annos, isso, porém, não obstava, porque os ditos terrenos também iriam subindo gradualmente de valor». Assim, depois de um início mais pessimista, esta frase não foge ao tom de optimismo que existia no seio da vereação.

²³⁹ O relatório considerava que os preços a que era proposta a venda dos lotes não eram caros (*Actas das Sessões da Camara Municipal de Lisboa*, 1889, p. 56).

²⁴⁰ *Ibidem*, p. 57.

Uma avaliação da distância entre as expectativas criadas e os resultados obtidos com a urbanização do Parque e Picoas terá de ficar por ora em suspenso, aguardando o balanço que será efectuado no capítulo seguinte. À entrada da última década do século passado as esperanças eram enormes. O mecanismo da expropriação por zonas funcionaria como o «abre-te sésamo» da política de melhoramentos materiais em meio urbano simbolizada por este projecto de urbanização.

5. O «projecto das zonas»: rupturas e continuidades

O «projecto das zonas» foi um misto de transformação e continuidade nas soluções técnicas e jurídicas adoptadas. Este compromisso entre a mudança e a permanência foi visível ao longo das páginas deste capítulo, em que se abordaram os fundamentos urbanísticos da expansão para a zona norte de Lisboa, as influências detectáveis nesse projecto e o mecanismo da expropriação por zonas, que se assume como o núcleo central da solução adoptada para a urbanização da vasta área compreendida no «projecto das zonas».

Existiu uma indesmentível ruptura com as práticas de intervenção urbanística anteriores no que se refere ao modo como a administração vai regular o processo de urbanização. Neste ponto, a transformação é completa. O município vai arrogar-se não apenas o direito de controlar o processo de crescimento da cidade e as iniciativas atomísticas e multipolares dos seus diferentes agentes, como também a determinação do direito de construir e o monopólio do processo de urbanização. A expropriação da propriedade privada, seguida da infra-estruturação e do loteamento por iniciativa pública são as faces visíveis desta atitude radical de intervenção urbanística.

Alguns anos mais tarde, Nogueira Soares formulava a seguinte questão, num livro sobre direito e práticas urbanísticas²⁴¹: como se faz a urbanização? As cinco etapas que apresentava definiam na perfeição a postura adoptada pela administração lisboeta na experiência de expansão planeada para as zonas de Picoas e Campo Grande. Em primeiro lugar, a aquisição pelo seu justo valor dos terrenos destinados aos arruamentos e respectivas faixas laterais. Em seguida, a abertura das ruas, instalação da

rede de drenagem, de abastecimento de água e pavimentação dos arruamentos. A terceira etapa consistia na venda em hasta pública dos lotes infra-estruturados para serem objecto de construção, com a obrigatoriedade de esta ser realizada num prazo determinado, para se poder obviar a comportamentos especulativos. Em quarto lugar, os proprietários anteriormente expropriados receberiam uma participação nas mais-valias resultantes da valorização dos terrenos após o processo de urbanização. Por último, passar-se-ia à instalação de outros espaços e equipamentos públicos cuja dotação competia à administração, como espaços livres, escolas, campos de jogos ou transportes.

Encontramos aqui enunciados, sem qualquer excepção, todos os princípios que foram aplicados à urbanização do «projecto das zonas» e que, meio século depois da sua formulação, continuavam a ser considerados como basilares. Estariam mesmo longe de ser uma prática corrente das administrações municipais de meados do século actual.

Seria esta nova postura do município face ao processo de expansão da cidade o resultado de uma concepção mais vinculada do carácter de bem público da urbanização? Aparentemente nada ajuda a comprovar uma resposta afirmativa a esta questão. O acréscimo de iniciativa municipal assume-se como um desígnio dos poderes públicos, para promoverem o bem-estar e a capacidade de atracção da cidade. No entanto, faltam quaisquer argumentos que sustentem a radicalidade e a novidade do modelo de intervenção urbanístico escolhido – expropriação, infra-estruturação, loteamento, venda em hasta pública dos lotes – com excepção da defesa da sua função de expediente financeiro. A disputa das mais-valias urbanas surge, assim, justificada do modo mais primário: como um meio desenvolvido de financiar o custo do investimento municipal na abertura dos arruamentos, construção de esgotos e dotação de outros

(cont. da página anterior)

²⁴¹ J. J. Nogueira Soares, *Alguns rudimentos de urbanização*. Porto, Ed. Marânus, 1945, pp. 64-65.

equipamentos públicos. O discurso de Fuschini na Câmara dos Deputados em 1888 ou mesmo a proposta elaborada por Rodrigues da Câmara em 1867 são exemplos isolados de uma abordagem do papel da iniciativa pública no processo de urbanização mais preocupada com a sua justificação em termos de política urbanística e de equidade, do que com a sua utilização como meio de reforçar a capacidade financeira do município.

Um outro aspecto em que é notória a inovação face a experiências de intervenção anteriores diz respeito ao planeamento técnico da expansão urbana. Foi salientada a extensão da área planeada, a qualidade, o rigor e a minúcia dos instrumentos de planeamento utilizados pelos serviços técnicos da câmara. Apenas as receitas orçamentadas para a realização dos trabalhos aparecem ensombradas por um evidente optimismo que se iria revelar difícil de cumprir nos anos subsequentes, ainda que num contexto de crise económica e financeira que amplifica as dificuldades que se colocavam ao cumprimento das metas orçamentais.

Alguns dos instrumentos de planeamento tinham sido utilizados em projectos urbanísticos de reduzida dimensão, vocacionados para a abertura de uma rua – quando muito de uma malha de pequena amplitude, como foi o caso da primeira fase de Campo de Ourique – ou para o alargamento e regularização de uma artéria já existente. No entanto, estas experiências tinham em comum com a promoção residencial desenvolvida em Lisboa por esta época a mesma característica dispersa e microscópica. No caso do «projecto das zonas» o planeamento era de tipo extensivo, ocupando uma superfície sem qualquer paralelo com períodos anteriores²⁴².

Um outro aspecto distintivo deste processo de urbanização é o seu carácter integrado. Transformação de parcelas rústicas ou semi-rústicas

em solo urbano, abertura de arruamentos, construção da rede de esgotos, instalação dos serviços de água e de gás, e por fim a pavimentação das novas artérias, são planeados e realizados como um todo. Era algo raro no tipo de intervenção urbanística do município de Lisboa, em que estas fases eram vistas de uma forma tão dispersa quanto as próprias iniciativas. Não apenas na extensão, mas também no modo integrado como eram abordadas todas as exigências modernas à vida urbana que deveriam estar presentes em qualquer construção residencial, a expansão para Picoas e Campo Grande apresentava-se com grande exemplaridade.

Contudo, existiam alguns contornos minimalistas quando este projecto de expansão é comparado com outros seus contemporâneos, que tinham idênticas ambições de extensão na cobertura do território e de integração de todas as etapas da infra-estruturação do território. Nota-se, sobretudo, a ausência de qualquer directriz estética que pudesse incidir sobre a actividade dos promotores imobiliários ou construtores que iriam arrematar os lotes de terreno. Não existia nenhuma norma definidora das fachadas ou quaisquer quotas de edificabilidade, para além dos preceitos volumétricos que estavam inscritos na lei de 31 de Dezembro de 1864. Também estava ausente qualquer reserva do uso do solo ou orientação de zonagem, prática ainda pouco frequente, mas que já era aplicada no país que surgia no final do século XIX como um modelo de práticas urbanísticas avançadas: não já a França, mas a Alemanha²⁴³. A geometria dos arruamentos, a definição dos lotes e o seu preço de venda eram os únicos elementos que enquadravam a futura utilização do terreno urbanizado.

(cont. da página anterior)

²⁴² Assim, mesmo a utilização de instrumentos urbanísticos de planeamento, semelhantes aos que eram utilizados para obras com características muito mais parcelares e dispersas acabam por ter características distintas, de modernidade e inovação

²⁴³ Remeto mais uma vez para a síntese realizada por Anthony Sutcliffe quanto a estes aspectos (Anthony Sutcliffe, *Towards the Planned City...*, ob. cit.).

Os elementos de continuidade também existiam. Foram focados essencialmente dois. O primeiro refere-se às marcas no território, de que não se faz completa tábua rasa. Para além da orografia, são integrados no planeamento da expansão urbana os equipamentos, a rede viária pré-existente e os edifícios privados com elementos de distinção, como casas nobres e palácios. O segundo elemento de continuidade diz respeito a projectos de urbanização anteriormente lançados: aqueles que estavam em execução, como a abertura da avenida da Liberdade ou a urbanização, menos planeada, que subira até à Estefânia, por exemplo; ou os que eram meramente virtuais, como o Bairro Camões ou o plano de melhoramentos elaborado em 1881, que desapareceu sem deixar rasto. No fim de contas, com o carácter difuso muitas vezes assumidos por estes projectos, quando transpostos para as declarações de intenções de sucessivas vereações municipais, o projecto das zonas tinha também uma característica de virtualidade, de destino da expansão da capital, múltiplas vezes reiterado ao longo da segunda metade do século XIX.

Embora sendo fácil estabelecer uma lógica inelutável no desenrolar dos acontecimentos quando estes são já passado, creio que assinalar o exagerado optimismo que transpirava de todo este projecto de expansão não é um exagero de quem escreve cem anos depois deste episódio. Optimismo, em primeiro lugar, relativamente à eficácia do novo enquadramento legislativo da expropriação. Optimismo, também, quanto à capacidade técnica, de gestão e financeira²⁴⁴ na realização do «projecto das zonas» nos prazos e com as características previstos. Em terceiro lugar, a rapidez e capacidade de absorção de um tão elevado número de

²⁴⁴ Embora os projectos de iniciativa pública pela sua natureza possam não ter pressões tão fortes quanto as que incidem sobre promotores privados da urbanização, o tempo que medeia entre investimento em todo o processo de infra-estruturação e realização do capital é sempre muito elevado. O modo como muitas vezes se tenta ultrapassar esta situação é através da menor integração das diferentes fases do processo de urbanização no intuito de colocar lotes à venda no mais curto espaço de tempo e assim recuperar pelo menos parte do capital investido. Naturalmente que do ponto de vista urbanístico esta solução é uma fonte de desastres. Em período de dificuldades, com a retracção do mercado imobiliário, a pressão sobre o promotor é ainda muito maior.

lotes estava igualmente contaminada com algum exagero na sua previsão. Por último, a evolução da economia portuguesa era também encarada numa perspectiva animadora, não se descortinando nuvens no horizonte que pudessem pôr em causa os planos elaborados.

Este optimismo veio a revelar-se exagerado. Será este o tópico com que se iniciará o próximo capítulo, através da análise das diferentes fases de intervenção pública na urbanização das áreas junto ao Parque da Liberdade e que subindo por Picoas iriam chegar ao Campo Grande. A segunda parte do próximo capítulo será a ocasião de reencontrarmos os actores cuja presença tem sido menos visível e explícita em todo este argumento nos últimos capítulos. Assim, proprietários, promotores da construção e construtores serão evocados no sentido de conhecer qual a sua participação no «projecto das zonas».

Capítulo VI

A urbanização das áreas de Picoas e das Avenidas Novas

1. A crise financeira e o «projecto das zonas»

A crise financeira que irá marcar a economia portuguesa no início da década de 90 do século passado vai afectar profundamente o desenvolvimento do projecto de urbanização. Irão passar oito anos entre a aprovação em Outubro de 1889 por decreto governamental do projecto técnico e económico elaborado pela câmara e o início dos trabalhos de abertura de ruas na área de Picoas. Entretanto, sucederam-se os episódios que vão condicionar a sua concretização: a crise financeira, com um impacto sensível no sector imobiliário¹ e no mercado de trabalho da capital, em que o sector tinha um peso importante²; a tentativa de

¹ Um outro sector em que se evidenciam os efeitos negativos da crise são os transportes urbanos de Lisboa, através das contas do maior operador, a Companhia Carris de Ferro de Lisboa, em que todos os indicadores contabilísticos sobre os lucros da companhia (lucros líquidos, por passageiro ou por quilómetro de via) dão resultados negativos (A. Lopes Vieira, *Os transportes públicos de Lisboa entre 1830 e 1910*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1982, pp. 144 e 154). Veja-se a síntese de Lopes Vieira, quando salienta que «as consequências da crise atingiram em cheio os negócios da companhia logo em 1891» (p. 156). Socorrendo-se do testemunho de Mariano Pina refere que as receitas do tráfego tinham diminuído devido à quebra do emprego na cidade, com a inevitável saída da população que encontrava na capital uma fonte de trabalho temporário.

² Bernardino Machado realçava que «era em Lisboa [...] que a crise se concentrava» (*A indústria em 1893*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1898, p. 277).

utilização do plano de urbanização como resposta anti-crise; a procura de uma solução para o início dos trabalhos de urbanização, primeiro através de um concessionário, depois por iniciativa própria da câmara.

Em 1891 avolumavam-se as nuvens negras sobre o sector imobiliário. Embora as licenças de edificação continuem com os níveis elevados dos últimos anos, as queixas das associações sindicais do sector denunciavam já dificuldades em manter o nível de emprego. Em Agosto de 1891 uma comissão de operários, «nomeada n'um comicio que se realisára para reclamar providencias relativamente á crise de falta de trabalho, que actualmente se vae tornando bastante sensivel para aquella classe»³, procurou o presidente da comissão administrativa no sentido de o sensibilizar para as dificuldades que se sentiam no sector da construção civil e obras públicas. A câmara, um dos grandes empregadores da cidade, e responsável por um volumoso plano de investimentos, tratou de tranquilizar os responsáveis sindicais⁴. Não foram feitas promessas relativamente ao incremento das obras públicas – impossibilitadas pela penúria financeira da câmara e pelas dificuldades orçamentais que afectavam o estado português –, mas salientou-se que o município não teria responsabilidades no agravamento da crise de emprego, já que mantinha todo o seu pessoal operário. Ficou a promessa vaga de tentar atenuar as dificuldades laborais.

Um ano depois, a situação era pintada com tons muito mais dramáticos. No relatório apresentado em Setembro de 1892 à sessão municipal, o vereador do pelouro das finanças traçava um quadro negro da situação económica da capital e do país, juntamente com as dificuldades

³ *Actas da Comissão Administrativa da Camara Municipal de Lisboa*, 1891, sessão de 3 de Dezembro de 1891, p. 471.

⁴ Para além da mão de obra contratada para os trabalhos públicos de urbanização, o município contratava empreitadas para a realização de certas tarefas com uma maior intensidade de uso de trabalho num curto espaço de tempo (movimentos de terra e terraplanagens, por exemplo). Além disso, era porventura o mais importante cliente das firmas de materiais de construção (canalização de diferentes tipos, cantaria, basalto, grés, etc.). Embora fosse um mau pagador, com esta circunstância os fornecedores podiam lidar, repercutindo no preço os atrasos crónicos de pagamentos. A quebra das
(continua na pág. seguinte)

financeiras do município. Aí se afirmava que tinha acabado «a febre das construcções, e a Cidade vai por largo tempo ser victima infeliz [...] do programma mirrador que uma só palavra exprime – *Economias!*»⁵. Dois meses depois, Teixeira Bastos, vereador republicano, encarregava-se de ser o porta-voz das dificuldades geradas pelo desemprego que «se faz sentir em todas as classes laboriosas, mas muito especialmente nas classes dos operarios das constucções civis»⁶. As raízes da tais dificuldades são evidenciadas: «O desequilibrio das contas do thesouro publico, o estado precario do cofre municipal e ainda o retrahimento dos particulares abastados teem sido as causas d'esse mal»⁷. Iniciando-se a estação invernosa, com a usual diminuição das obras públicas e da edificação até ao início da Primavera, formulava uma proposta de constituição de uma comissão municipal para estudar o problema e propor medidas no sentido de o ultrapassar.

A comissão, composta por cinco vereadores, apresenta o seu relatório menos de uma semana depois. As causas da crise do sector da construção civil e obras públicas, esboçadas por Teixeira Bastos na sua intervenção no seio da vereação de onde tinha resultado a proposta de criação da comissão, são aí amplificadas. À cabeça das razões para o esmorecimento da oferta de trabalho está a crise das finanças públicas, com «o desequilibrio assustador entre as receitas e as despesas do estado»⁸. A gravidade das dificuldades financeiras por que passava o

(cont. da página anterior)

encomendas municipais seria catastrófica para estas empresas que concorriam às adjudicações do fornecimento de materiais ou às empreitadas da câmara.

⁵ *Situação financeira da Camara Municipal de Lisboa. Relatório apresentado em sessão de 22 de Setembro de 1892 pelo vereador do pelouro da Fazenda José Martinho da Silva Guimarães, Lisboa, Typ. Costa Braga, 1892, p. 5.*

⁶ *Actas das sessões da Camara Municipal de Lisboa, sessão de 23 de Novembro de 1892, p. 180.*

⁷ *Ibidem.*

⁸ *Actas das sessões da Camara Municipal de Lisboa, sessão de 29 de Novembro de 1892, p. 204. Veja-se a síntese sobre as causas da crise financeira de 1891-1892 apresentadas em Eugénia Mata e Nuno Valério, «Monetary Stability, Fiscal Discipline and Economic Development», in Jorge Braga de Macedo, Barry Eichengreen and Jaime Reis, editors, *Currency Convertibility: The Gold Standard and Beyond*, London, Routledge, 1996, pp. 208-209. A comparação com o relatório da comissão formada no seio da câmara*

(continua na página seguinte)

município não é aí referida. Mas bem poderia ser invocada como a ilustração à escala local dos embaraços em que se encontravam as contas do Estado. Sofrendo de um crónico défice, financiado com o recurso à contracção de dívida pública, o serviço da dívida colocava exigências cada vez maiores na captação de novos recursos financeiros para lhe fazer face. Uma súbita contrariedade nos mercados financeiros internacionais, como a que atravessou o mercado londrino no final da década de 80 do século passado, agravada pela desconfiança sobre a capacidade do Estado português poder honrar os seus compromissos, reflectia-se na «baixa [...] dos titulos de divida publica e de todos os papeis de credito nacionaes».

«A falta das remessas regulares de dinheiro do Brasil» – devido à instabilidade política e social da ex-colónia sul-americana a partir de 1888 – tinha sido outra das calamidades que se abatera sobre a economia portuguesa, diminuindo o comércio e o investimento. Conjuntamente com as dificuldades das finanças públicas, a queda das remessas agira no sentido depreciador da moeda nacional, causando «o desaparecimento de ouro que provocou o agio e a subida dos cambios»⁹. O resultado fora a precoce saída do padrão-ouro, face à incapacidade de manter a convertibilidade das notas bancárias¹⁰.

Por último, as recentes «medidas de salvação publica» – não nomeadas, mas que consistiram na tentativa do governo de Dias Ferreira fazer face ao estrangulamento das contas públicas, através do aumento dos impostos, da tributação em 30% dos juros dos credores da dívida pública interna, em 30 de Janeiro de 1892, seguidas em Julho pela

(cont. da página anterior)

municipal de Lisboa destaca exactamente os mesmos aspectos como tendo sido a causa das dificuldades. O livro do vereador republicano Teixeira Bastos, *A crise. Estudo sobre a situação política, financeira, económica e moral da nação portuguesa nas suas relações com a crise geral contemporanea*, Lisboa, 1894, apresenta uma visão ainda mais vívida sobre o teor das dificuldades que afectaram a economia lisboeta. Também Oliveira Martins, «Proteccionismo» in *Fomento rural e emigração*, Lisboa, Guimarães, 1956 e o relatório de Bernardino Machado, já citado.

⁹ *Ibidem*.

interrupção da amortização da dívida externa e a redução do pagamento dos seus juros a um terço – «tudo isto, actuando reciprocamente em sentido depressor, lançou no espirito publico um justificavel receio pelo dia de amanhã, e portanto causou o retraimento dos capitaes disponiveis, e determinou a impossibilidade da fixação de outros em propriedades sem graves prejuizos»¹¹.

Este afastamento do investimento no sector imobiliário era mensurável pelo próprio desenrolar da entrada dos projectos de edificação na repartição técnica da câmara. Alguns dados são avançados no relatório, demonstrando que a década de 90 se tinha iniciado com uma baixa das licenças de edificação. Para além disto, muitas das licenças de construção de novos prédios não chegam a ser utilizadas, o que põe fim ao *boom* da construção residencial que se manifestava na cidade de Lisboa¹².

A intensidade da crise é salientada, fazendo-se referência ao número de trabalhadores que não encontram emprego e que buscam soluções junto dos poderes públicos¹³. O sector da construção civil, em todas as suas «artes», seria dos mais tocados pela crise, que afectava cerca de oito a dez mil operários de todos os ramos (pedreiros, canteiros, carpinteiros civis, estucadores, pintores e trabalhadores indiferenciados), segundo as estimativas reconhecidamente grosseiras desta realidade¹⁴.

As propostas formuladas pela comissão especial criada para analisar a crise de desemprego centravam-se em medidas que no âmbito

(cont. da página anterior)

¹⁰ Faz-se referência à data fatídica de Março de 1891 como tendo desencadeado a crise económica e financeira (*Ibidem*).

¹¹ *Ibidem*.

¹² Teixeira Bastos, *ob. cit.*, pp. 363-365.

¹³ «Basta attentar nas legiões de operarios que estacionam nas praças publicas e que andam em peregrinação, pedindo trabalho do paço para o ministerio das obras publicas e d'este ministerio para o governo civil.» (*idem*, p. 205).

¹⁴ *Idem*, p. 205. A apresentação do sector da construção civil como um dos mais afectados pela crise é também salientada por Bernardino Machado em *A indústria em 1893*, *ob.cit.*, p. 239.

das competências municipais podiam ter um impacto anti-crise. Várias são enumeradas, como a aplicação das posturas municipais de que pudesse resultar mais ocupação de mão de obra – como a pintura e caiação de paredes e escadas de serventia colectiva –, a realização das obras de saneamento da cidade já aprovadas para um conjunto de locais¹⁵, a venda de terrenos edificáveis na posse da câmara e o pedido ao governo para que cedesse a cerca do convento de Santa Joana, bem no eixo da expansão projectada para norte da cidade, de molde a urbanizar esses terrenos.

Duas outras medidas propostas pela comissão são particularmente interessantes, pois prendem-se com o tema do equilíbrio entre iniciativa privada e regulação pública, que constitui um dos pontos recorrentes deste trabalho. Em primeiro lugar, pretendia-se uma maior liberalização do licenciamento da urbanização. Desde que em 1864 tinha sido publicado o decreto de 31 de Dezembro, estipulando a necessidade de realização de um plano de intervenção urbanística na capital e afirmando o monopólio público sobre a abertura de arruamentos, a tendência tinha sido no sentido de uma crescente afirmação da intervenção municipal na infra-estruturação do território. Face à gravidade da crise que afectava o sector da construção civil não se abandonava o primado da administração na determinação das condições de urbanização. No entanto, propunha-se uma urgente regulamentação das condições em que as ruas particulares podiam ser realizadas. Projectos privados de urbanização teriam as suas normas próprias de abertura de ruas e de loteamento, menos rígidas do que aquelas que regulamentavam as vias públicas, procurando com isso atrair investimentos para a edificação residencial, nomeadamente a dirigida para a procura de camadas mais pobres da população. O facto de estes projectos de urbanização serem desenvolvidos por promotores privados, sem o recurso ao investimento municipal, permitia maior liberdade aos capitais que procurassem uma aplicação imobiliária. Sem as

¹⁵ *Ibidem*, para medidas adoptadas pelo governo com o intuito de combater o impacto da crise sobre o emprego.

peias de uma regulamentação municipal tão apertada, tentava-se recuperar um sector em que maiores restrições administrativas sobre a construção seriam responsáveis pelo aumento dos seus custos e por tornar o investimento menos atractivo¹⁶. Por outro lado, ao prescindir do monopólio da abertura dos arruamentos, o município estava igualmente a não condicionar a iniciativa privada à disponibilidade de fundos públicos para proceder às expropriações e às obras necessárias à construção dos arruamentos. Abdicava-se do monopólio no controlo da via pública e afrouxava-se a regulamentação sobre as condições de infra-estruturação do território. Esperava-se que com isto a edificação residencial recuperasse o dinamismo que tinha gozado na década de 80 do século passado.

A outra medida proposta pela comissão exigia, em contrapartida, maior empenhamento público. Não tanto de forma directa, que os vereadores que faziam parte da comissão sabiam bem as condições em que se encontrava o tesouro municipal. Depauperadas, em défice constante e acumulando passivos, as finanças camarárias estavam longe de possuir os recursos necessários para ressuscitar o projecto de expansão para norte, que se encontrava paralizado há três anos. Porém, seria possível encontrar um concessionário que levasse a cabo as obras, constituindo o mecanismo da expropriação por zonas a garantia financeira que permitiria a sustentação do empreendimento¹⁷.

O teor destas duas últimas propostas revela a situação difícil em que a vereação municipal se encontrava para propor uma solução plausível para a conjuntura crítica do início da década de 1890. Por um

¹⁶ O mesmo teria acontecido noutros contextos urbanos com o acréscimo da regulamentação da construção residencial. R. Rodger, *Housing in Urban Britain, 1780-1914: Class, Capitalism and Construction*, London, MacMillan, 1989.

¹⁷ «Que a comissão diligencie organizar a formação de uma companhia ou empresa que se proponha effectuar, em virtude da lei de expropriação por zonas, os projectos da Avenida das Picoas ao Campo Grande e do Paruque da Liberdade, submettendo o connttrato à aprovação da camara em sessão para isso expressamente convocada» (idem, p. 209). Em 22 de Dezembro de 1892, uma proposta do vereador Martinho Guimarães volta a insistir com as mesmas medidas que tinham sido apresentadas pela comissão especial nomeada para estudar o problema do desemprego (idem, p. 388).

lado, a crise financeira reflectia-se na falta de investimento no sector imobiliário, sector este que era gerador de um volume considerável de emprego e principal barómetro das situações de alta ou baixa pressão do ciclo económico. Por outro lado, uma política activa de investimento público, impulsionando o projecto de urbanização, criando emprego nos trabalhos de infra-estruturação do solo, prévios ao loteamento, e estimulando os investimentos privados na compra de terrenos edificáveis e na construção de habitação residencial, confrontava-se com a penúria da fazenda municipal e com a incapacidade do governo central poder ter qualquer papel na transferência de fundos para a vereação lisboeta¹⁸.

Tinha sido, aliás, a crise das finanças municipais e, porventura, também a crise política com que se tinha aberto a última década do século passado, que ocasionaram a paragem no «projecto das zonas» depois da sua aprovação governamental. Isso mesmo é reconhecido na sessão camarária da recém-nomeada comissão administrativa, em Março de 1891, reunida para discutir a situação do tesouro municipal. A situação retratada é de tal forma grave que – para além de um suprimento de cem contos, que é pedido ao governo para acorrer a pagamentos urgentes – se solicita a suspensão do prazo de execução do projecto de urbanização, pelo período que durar a administração municipal nomeada pelo governo¹⁹.

O recurso à concessão do projecto de urbanização a uma empresa privada apresentava-se como uma saída difícil²⁰. A iniciativa pública é

¹⁸ Isso mesmo é respondido através do Ministério do Reino à proposta de Martinho Guimarães para que houvesse uma transferência de meios financeiros por parte do governo que permitisse ao município a realização de obras que tivessem um conteúdo anti-crise.

¹⁹ *Actas da Comissão Administrativa da Camara Municipal de Lisboa*, sessão de 10 de Março de 1890, pp. 78-9. Nesta sessão o vereador responsável pela fazenda municipal apresenta o que denomina como a memória descritiva com a economia do projecto, que mais não é do que uma versão resumida do orçamento elaborado pelo Serviço de Obras e que tinha sido discutido e aprovado pela câmara no início de 1889.

²⁰ O vereador Costa Lima, responsável pelo sector das obras, salienta – sem apresentar nomes de entidades – que contactou particularmente potenciais interessados na exploração do Parque e no projecto de urbanização, «offerecendo até todas as vantagens da lei por zonas e a exploração do parque sem onus algum, mas encontrára sempre (continua na pág. seguinte)

destacada como uma solução de mais fácil execução, face à apatia empresarial que se manifestava em torno da possibilidade de assumir a concessão da urbanização no âmbito do «projecto das zonas», mesmo com o aliciante da exploração dos equipamentos de diversão e entretenimento do futuro parque da Liberdade e da captura das mais-valias geradas pelo loteamento. Pela primeira vez se propõe o recurso à realização de um empréstimo que permitisse a execução dos trabalhos, dando como garantia os bens imobiliários que ficariam na posse da câmara com a expropriação por zonas²¹, na sequência de um contacto por parte de uma comissão de operários na qual se destacava o dirigente socialista Azedo Gneco. A proposta foi aprovada pela vereação e juntou-se às outras propostas anti-crise já previamente decididas, das quais o presidente da vereação fez nesta sessão uma sùmula dos passos entretanto dados). A representação foi feita ao governo²², mas não creio que tenha existido qualquer resposta.

Porém, a ideia de empreender por administração directa o projecto de urbanização ganha corpo entre a vereação²³. As motivações eram várias. Continuavam a manter-se as dificuldades laborais como consequência da crise financeira desencadeada em 1891, já que o sector da construção residencial continuava em quebra. Para evitar uma depressão ainda maior da situação social, a câmara mantinha ao seu serviço um elevado número de operários²⁴, subempregados e que pesavam fortemente no orçamento municipal. Iniciar o projecto de urbanização poderia ser, pois, uma solução para este conjunto de

(cont. da página anterior)

atritos e objecções de tal ordem, por parte d'aquelles a quem se dirigira, que o obrigaram a desistir do intento» (*Actas das sessões da Camara Municipal de Lisboa*, sessão de 2 de Março de 1893, p. 57).

²¹ Proposta de Augusto Vieira em 2 de Março de 1893 (*Actas das sessões da Camara Municipal de Lisboa*, p. 56).

²² A.C.M.L., Arco do Cego, Copiador de Offícios, 1893, fl. 128-128 v.

²³ Discussão da proposta formulada por Costa Lima e Martinho Guimarães na sessão de 8 de Abril de 1893 (*Actas das sessões da Camara Municipal de Lisboa*, pp. 24-27).

²⁴ A proposta faz referência a 1711 operários que se mantinham ao serviço da vereação, mesmo não existindo obras municipais em curso que o justificassem.

circunstâncias. Permitiria uma utilização mais eficiente da força de trabalho contratada pelo município, que por razões sociais não poderia ser dispensada. Possibilitaria uma medida de protecção anti-crise, salientando-se que a criação de emprego proporcionada pelas obras de urbanização teria uma função de mecanismo de equilíbrio do emprego na cidade de Lisboa, numa concepção anti-cíclica que se esperaria encontrar num período mais tardio, mas que – como já foi salientado – era perceptível por parte da administração local, num misto de modernidade *keynesiana* e de padrões de economia moral numa base tradicional²⁵. Por último, retoma-se uma justificação baseada na necessidade de promover a realização de melhoramentos que permitissem beneficiar a cidade de Lisboa como metrópole europeia, fórmula aqui pouco desenvolvida de fontismo serôdio, a que se adiciona um elemento que não poderia ser mais apropriado face ao estado deplorável das finanças municipais: a possibilidade do investimento público poder, a prazo, ser gerador de receitas para os cofres da câmara²⁶.

Propunha-se, portanto, que se desse início aos trabalhos preparatórios do projecto de urbanização, limitando a área de intervenção à primeira zona, e dentro desta apenas à área oriental do Parque da Liberdade, delimitada pela «actual estrada da Circunvalação, rua de S. Sebastião da Pedreira, rua do Chafariz de Andaluz, Matadouro e rua Estephania»²⁷. As motivações desta escolha, os seus custos e os resultados a que conduziu, serão apresentados algumas páginas mais adiante. Aqui importa realçar que esta decisão tomada pela câmara

²⁵ Dizia-se na proposta que «com a execução d'estas obras, fica estabelecido em Lisboa uma especie de regulador de trabalho, onde os operarios poderão ser empregados em maior ou menor numero, conforme as vicissitudes da crise que os tem affligido» (idem, p. 25). E adianta-se «que em consequencia da abertura das novas ruas crescerá com certeza o numero de construcções particulares, onde os mesmos operários poderão encontrar trabalho» (*ibidem*).

²⁶ «[...] estas obras, além de transformarem completamente as condições de vida da cidade de Lisboa, elevando-a em categoria a uma ordem a que tem direito pela sua posição geographica, devem, n'um futuro mais ou menos proximo, contribuir poderosamente para o justo equilibrio das finanças municipaes, compensando sobejamente todos os sacrificios que agora haja a fazer» (idem, p. 25).

²⁷ *Ibidem*, p. 25.

municipal marca um primeiro impulso para a concretização do «projecto das zonas».

No sentido de dotar o município com os meios financeiros necessários à sua execução propunha-se a realização de um empréstimo no valor de 400 contos de réis, que desse como garantia a hipoteca das propriedades na posse da câmara e daquelas que pelo processo de expropriações viessem à sua posse. O empréstimo cobria apenas pouco mais de 50% do custo estimado das expropriações e obras²⁸, a situação do mercado imobiliário não augurava um futuro muito risonho, mas a proposta dos dois vereadores foi aprovada por unanimidade²⁹.

A proposta seguiu os trâmites normais nestas circunstâncias. Foi apreciada em sessões camarárias com a presença dos maiores contribuintes da contribuição predial e industrial. Passou por novas sessões camarárias, extraordinárias, convocadas apenas para apreciação da proposta de empréstimo e do contrato a realizar. Finalmente, a proposta foi aprovada e o empréstimo consumado³⁰.

Quando parecia que o caminho estava traçado para a administração directa do projecto de urbanização, gorados que tinham sido anteriores contactos com potenciais interessados na exploração da concessão de urbanização, entra na câmara uma proposta de contrato subscrita por Henry Lusseau, o arquitecto que tinha saído vitorioso do concurso internacional de projectos para o Parque da Liberdade, realizado em 1888.

A proposta foi apresentada no final do ano de 1994 e ia mais além do que as intenções proclamadas pelo município já há quase dois anos,

²⁸ Em expropriações e obras a proposta de Costa Lima e Martinho Guimarães estimava que seriam necessários perto de 770 contos de réis (*ibidem*).

²⁹ A única voz que se ouviu contrária à proposta apresentada foi a do vereador Leão d'Oliveira. Para além de colocar alguns pedidos de esclarecimento vai argumentar que a venda dos terrenos pode ser lenta e não alcançar as receitas esperadas. No entanto, após os esclarecimentos prestados pelos proponentes, também este vereador acabou por votar favoravelmente à proposta (*idem*, pp. 25-27).

³⁰ Mais adiante os aspectos essenciais deste debate serão avaliados com mais detalhe.

em Abril de 1893³¹. Propunha-se urbanizar todos os terrenos compreendidos na primeira zona, incluindo o Parque da Liberdade e a pequena malha de quarteirões do lado ocidental do parque, áreas que tinham ficado de fora da proposta dos vereadores Martinho Guimarães e Costa Lima. A proposta de Lusseau era particularmente detalhada no que se referia ao Parque da Liberdade. Fazia menção às várias instalações e equipamentos de carácter lúdico que aí deviam ser construídos, nomeadamente um jardim zoológico, um aquário com 2500 metros quadrados, um café-concerto, um teatro infantil e vários estabelecimentos, para além do arranjo paisagístico, que era igualmente enunciado³².

Para empreender os trabalhos de urbanização, Henry Lusseau solicitava a concessão do direito de expropriação por zonas, facultado pela lei de 9 de Agosto de 1888, não só dos terrenos necessários para o parque e para os arruamentos, mas também dos que iriam ser destinados à construção dos prédios. Pretendia ainda a concessão da exploração do Parque da Liberdade durante um período de 60 anos, com todos os equipamentos nele incluídos e que pudessem ser objecto de exploração comercial. Na exploração do Parque a proposta de contrato previa uma participação da câmara, através da garantia de um lucro de exploração que correspondesse à anuidade necessária para amortizar o capital empregue na construção do Parque ao longo dos 60 anos que iria durar a concessão, com um juro de 6%, desde que o encargo a suportar pela administração municipal não ultrapassasse os 45 contos anuais. Nos anos em que os lucros excedessem a amortização e juro do investimento, garantido pelo município, o saldo seria repartido com a câmara³³. Uma

³¹ *Contrato celebrado com Mr. Henry Lusseau em 7 de Fevereiro de 1895 para a construção do Parque da Liberdade e das ruas da 1.ª zona. Pareceres e mais documentos relativos a este assumpto*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1995, onde são publicadas as peças essenciais desta proposta e da discussão que se seguiu. A proposta de contrato foi também publicada em *Actas das sessões da Camara Municipal de Lisboa*, sessão de 10 de Janeiro de 1895, pp. 18 e segs.).

³² Proposta de contrato, datada de 26 de Dezembro de 1894, *Contrato celebrado com Mr. Henry Lusseau...*, *ob. cit.*, p. 13.

³³ Esta participação nos lucros tinha, porém, um limite. O município só receberia um montante de participação nos lucros que permitisse cobrir as verbas que despendesse nos
(continua na pág. seguinte)

outra condição importante da proposta de contrato estipulava que Henry Lusseau ou a empresa por ele formada teria a concessão dos transportes de *tramway*, de ascensores, de caminhos de ferro Decauville ou de qualquer outro sistema de transporte, entre os Restauradores e os terrenos a urbanizar, acrescentando-se uma frase que dava uma dimensão espacial tão ampla quanto a que tentava compreender todos os meios de transporte público: «ligando-os com o resto da cidade e suburbios, em uma area de 5 kilometros»³⁴. Os terrenos já expropriados pela câmara, pertencentes à primeira zona, seriam adquiridos pelo concessionário ao preço por que tinham sido expropriados, ao passo que o leito dos arruamentos já existentes e os terrenos que já eram municipais deveriam ser entregues gratuitamente. Por último, estipulava-se que na urbanização da segunda zona o concessionário teria preferência para a sua realização, seguindo as mesmas condições contratuais do acordo da primeira zona.

A resposta da vereação vai ser célere. No dia 5 de Janeiro, o director do Serviço de Obras, engenheiro Ressano Garcia, elabora um extenso relatório sobre a proposta de contrato de Lusseau, onde faz uma abordagem pormenorizada dos custos inerentes às expropriações e obras necessárias para a abertura dos arruamentos e construção do Parque da Liberdade³⁵. As reservas colocadas ao projecto de contrato têm um carácter menor, num parecer que lhe é globalmente favorável³⁶. Não é

(cont. da página anterior)

anos em que os resultados da exploração do parque não atingissem o limiar mínimo proposto da amortização e juros do capital inicial investido pela empresa concessionária. Assim, se as contas de exploração do parque fossem sempre superiores ao valor que corresponderia à anuidade de amortização do capital empregue na sua construção, incluindo um juro anual de 6%, então o município nunca teria qualquer participação nos lucros. Utilizando a estimativa dos custos de expropriação e construção do Parque ao longo de três anos, incorporando um juro anual de 6% do capital ao longo deste período, a anuidade garantida deveria ser de 77344\$650, que o município garantiria até um esforço anual de 45000\$000. A câmara teria ainda de subsidiar a manutenção do jardim zoológico e o aquário com 4500\$000 anuais (*idem*, p. 14).

³⁴ *Idem*, p. 14.

³⁵ *Idem*, pp. 15-25.

³⁶ Para além de reiterar que o concessionário deve cumprir o teor do projecto de urbanização aprovado e o prazo de três anos definido no decreto de 4 de Outubro de 1889, são basicamente duas as questões colocadas. A primeira, propõe a recusa do subsídio ao (*continua na pág. seguinte*)

posta em causa a garantia de um rendimento de exploração do Parque da Liberdade, nem o prazo de concessão desta exploração, nem sequer a concessão da exploração dos transportes públicos para aquela zona. Com um leque de actividades tão amplo, a empresa concessionária assemelhar-se-ia às sociedades imobiliárias que tinham singrado noutros contextos urbanos. As suas actividades não se limitavam à urbanização, loteamento e promoção imobiliária, mas tinham-se expandido para a construção residencial, para a área dos serviços urbanos como os transportes ou o fornecimento de água e energia. Em casos mais raros, tinham desempenhado mesmo uma actividade creditícia para os potenciais compradores de lotes ou casas³⁷.

A razão para a aceitação da proposta de Henry Lusseau, com muito poucas alterações, no parecer do director do Serviço de Obras talvez se possa explicar pelo cálculo que Ressano Garcia elaborou sobre as receitas provenientes da venda dos terrenos, depois de urbanizados. O preço médio calculado para que não existisse qualquer prejuízo na parte do contrato que se referia à promoção imobiliária atingia os 8\$000 por metro quadrado, o que «não póde considerar se diminuto, antes, pelo contrario, será talvez difficil attingil-o em média»³⁸. Apreciação pessimista que contrastava com o tom que Ressano Garcia tinha empregue na memória descritiva do projecto de urbanização, seis anos atrás.

Nem mesmo a concessão de linhas de transporte público - que poderiam ser exploradas pelo concessionário ou transferidas para outrem - promove qualquer repúdio por parte da Companhia Carris de Ferro de

(cont. da página anterior)

jardim zoológico e ao aquário, considerando que os seus custos de exploração já estavam incluídos na anuidade garantida pelo município. A segunda, refere-se precisamente ao cálculo desta anuidade garantida ao concessionário na exploração do Parque. O parecer interroga-se se nela estavam incluídos os custos de capital, constituídos pelo juro do capital empregue nas expropriações e construção do parque. Também se propõe que o contrato a redigir com Lusseau inclua condição de que deve ser português todo o pessoal operário (idem, p. 18).

³⁷ Veja-se por todas o exemplo já citado: Brandis Garcia e Mas Hernández, «La ciudad lineal y la práctica inmobiliaria de la Compañía Madrileña de Urbanización (1894-1931)». *Ciudad y Territorio*, 1981, 3, pp. 41-76.

³⁸ Idem, p. 23.

Lisboa. Recorde-se que a Carris tinha acabado de desenvolver uma luta tremenda contra as empresas de ómnibus para procurar assegurar o monopólio dos transportes públicos na cidade. O desenlace deste confronto é marcado pelo monopólio conseguido pela Carris a partir de 1892, com a assinatura de novo contrato entre a empresa transportadora e a câmara municipal³⁹.

Para além do parecer de Ressano Garcia, o vereador Martinho Guimarães apresenta um outro, menos interessante, mas que desvenda alguns elementos do balanço que no interior da vereação se fazia sobre os seis anos que se tinham seguido à aprovação governamental do projecto de urbanização⁴⁰. A primeira referência diz respeito ao prazo de execução das obras imposto pelo decreto, trinta e seis meses contados a partir do momento em que as obras fossem adjudicadas, fossem elas realizadas por administração directa ou por concessão, «prazo logo julgado em demazia restricto»⁴¹. O segundo aspecto que sobressai no parecer do vereador diz respeito à atribuição à crise de 1891 da responsabilidade pela incapacidade em iniciar o projecto de expansão urbana, da mesma forma que a ruptura financeira das contas públicas tinha posto fim ao programa fontista de melhoramentos materiais:

«A subita paralysação de todas as iniciativas, causada pela tremenda crise financeira que affligiu a Europa e entre nós se fez sentir por modo que ainda agora se lhe estão soffrendo os effeitos, poz ponto em todos os projectos de melhorias materiais, e obrigou as administrações

³⁹ António Lopes Vieira, *Os transportes públicos de Lisboa entre 1830 e 1910*, pp. 130 e segs. Outras concessões de transportes tinham já sido realizadas pelo município, nomeadamente ao Barão de Kessler, um aspecto que está ainda por estudar.

⁴⁰ *Contrato celebrado com Mr. Henry Lusseau...*, *ob. cit.*, pp. 25-32. Martinho Guimarães aceita as observações realizadas por R. Garcia para a modificação do contrato com Lusseau e acrescenta apenas algumas adendas relacionadas com a possibilidade de inspecção às contas do concessionário e a reserva do foro nacional para julgar qualquer pleito entre a empresa e a câmara.

⁴¹ *Idem*, p. 26.

a resignarem-se na esperança de mais propícios tempos a empresas d'esta ordem.»⁴²

Como se tornava fácil de calcular vai ser a questão dos prazos a suscitar as maiores reservas por parte de Henry Lusseau⁴³. Não só os prazos eram curtos, como uma das cláusulas apresentadas pela câmara previa que em caso de incumprimento todas as obras realizadas passariam para posse do município sem qualquer direito a indemnização⁴⁴. Uma solução de consenso é finalmente encontrada, mantendo o prazo para a realização da urbanização de acordo com o que estava estipulado na lei de 1889, mas dando a possibilidade de só pagar multas a partir do quarto ano. Para a construção do parque aproveitava-se, por outro lado, o vazio legal existente na lei de 1889, para permitir um prazo máximo de cinco anos⁴⁵.

Todavia, o destino deste acordo provisório vai ser a sua denúncia em 1897⁴⁶, quase dois anos passados sobre a proposta de Henry Lusseau, por falta de cumprimento da cláusula que obrigava a um depósito de garantia por parte do concessionário. Tinha terminado a ilusão de que seria possível promover o plano de extensão da cidade através da iniciativa privada, com reduzidos encargos para o município e mesmo com algumas receitas esporádicas. Seria difícil encontrar empresas que aceitassem as estimativas dadas pela câmara sobre o custo previsto das expropriações sem esboçarem desconfiança relativamente à sua probabilidade, tanto mais que já existiam alguns exemplos de custos com as indemnizações, que se afastavam dos valores médios inscritos no projecto de urbanização da área norte da cidade.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Carta de resposta de Henry Lusseau ao officio do presidente da câmara em que este apresentava as cláusulas de contra-proposta ou adenda ao projecto de contrato (*idem*, pp. 32-4).

⁴⁴ *Idem*, p. 31.

⁴⁵ *Idem*, pp. 35 e segs. e também *Actas das Sessões da Camara Municipal de Lisboa*, sessão de 5 de Fevereiro de 1895, pp. 44 e segs.

⁴⁶ *Actas das Sessões da Camara Municipal de Lisboa*, sessão de 3 de Junho 1897, p. 201.

Afastada a possibilidade de encontrar um concessionário que efectuasse a urbanização da primeira zona, não restava outra alternativa ao município senão continuar com as expropriações e as obras. Vão ser precisamente os aspectos relacionados com as expropriações que serão analisados na secção seguinte. A opção tomada de concentrar os esforços da administração municipal na urbanização da parte oriental do Parque da Liberdade irá modelar a análise realizada ao longo deste capítulo. Serão deixados de parte os trabalhos adiados do parque e das suas ruas ocidentais, tal como a urbanização do topo da avenida da Liberdade, que se integra num momento anterior do processo de expansão da cidade para Norte. Serão acompanhados os trabalhos de expropriação, infra-estruturação e loteamento da primeira e da segunda zonas do projecto de urbanização, ao longo do eixo de expansão que se desenrola entre a Praça Marquês de Pombal e o Campo Grande, em torno das avenidas Fontes Pereira de Melo e Ressano Garcia.

2. As expropriações de terrenos

A aplicação da lei de 9 de Agosto de 1888 não provocou as movimentações concertadas dos proprietários que o deputado Ruivo de Godinho já se admirara não estarem a ocorrer quando a lei foi discutida no Parlamento⁴⁷. Mesmo com o início das expropriações não surge qualquer menção a uma oposição de proprietários contra a aplicação da lei de expropriação por zonas. A existir teria ficado registada nas discussões da vereação municipal, a exemplo do que aconteceu com a querela que opôs Carlos Maria Eugénio de Almeida à administração municipal sobre o modo como foi efectuada a expropriação do Casal de Monte de Almeida⁴⁸. Vereações com uma variada representação partidária e politicamente frágeis teriam sido permeáveis a quaisquer contestações que os proprietários lisboetas tivessem realizado contra a aplicação da lei.

A expropriação por zonas seguiu o seu curso com o primeiro passo do longo processo de passagem para o domínio público dos prédios da zona a ser intervencionada. Em 12 de Novembro de 1889 foram publicadas no *Diário de Governo* duas listas com os prédios a expropriar em cada uma das zonas. A partir desta data os proprietários teriam cem dias para a utilização do direito de preferência na realização das obras,

⁴⁷ Na sessão parlamentar onde se insurgira contra a proposta de lei que criava o enquadramento da expropriação por zonas este deputado exclamara: «o que eu admiro, sr. presidente, é que os proprietários não estejam aqui a gritar aqui d'el-rei».

⁴⁸ Esta expropriação judicial tinha-se complicado com a disputa existente entre o proprietário e o arrendatário de longo prazo, o que levou Eugénio de Almeida a enviar uma carta e a publicar anúncios em jornais, protestando contra o modo como a expropriação tinha sido realizada. Discussão na sessão camarária de 2 de Setembro de 1897, *Actas das Sessões da Camara Municipal de Lisboa*, 1897, pp. 345 e segs. Veja-se nomeadamente o relatório do advogado da câmara publicado nas pp. 368-371.

situação prevista no projecto urbanístico e que poderia evitar a expropriação⁴⁹. Nenhum proprietário utilizou esta prerrogativa.

As duas listas de proprietários a expropriar – uma para cada zona – apenas revelam os seus nomes e a designação topográfica do prédio ou parcela rústica a expropriar, não fornecendo qualquer informação sobre a avaliação ou sobre a área das expropriações. Para a realização do projecto de urbanização foram realizados levantamentos detalhados dos proprietários a expropriar, com a descrição de cada prédio, área e avaliação, mas existem muitas lacunas nesta documentação. Com base nesses mapas⁵⁰ e nas informações relativas aos processos de expropriação⁵¹ foi possível construir o Quadro 36, onde estão identificados os maiores proprietários em cada uma das zonas.

⁴⁹ Esta disposição estava inscrita na lei de 9 de Agosto de 1888 (artigo 3º.) e foi reiterada no edital com a lista dos proprietários a expropriar. Tratava-se, no entanto, de um direito difícil de ser utilizado por parte dos proprietários, o de se assumirem como promotores imobiliários de uma área. Para tal, teriam de ser proprietários de uma parcela considerável de terreno, onde construíssem os arruamentos, procedessem à instalação da rede de saneamento e estabelecessem o loteamento, segundo as regras definidas no plano de urbanização.

⁵⁰ A.C.M.L., Arco do Cego, Estes mapas estão dispersos pela documentação que está inventariada arquivisticamente junto de cada rua. Incluem os proprietários a expropriar, a superfície e outras características dos prédios, e a sua avaliação.

⁵¹ As actas das reuniões da câmara ou da comissão executiva foram a fonte prioritária desta identificação.

Quadro 36: Maiores proprietários da 1ª zona (Picoas) e da 2ª zona

Proveniência	Área (m2)	% na zona
1ª zona		
Condessa de Camaride	99921	26,2
Carlos Lima Mayer	48302	12,7
Propriedade municipal	42789	11,2
Carlos Maria Eugénio d'Almeida	27879	7,3
João António Pinto	18570	4,9
Teresa Lencastre de Oliveira	3987	1,0
Outros proprietários	128026	33,6
Sub-total	369474	96,9
Não identificados	11846	3,1
Média por proprietário (65 proprietários)	11432	3,0
Total da superfície a expropriar na 1ª zona (só Picoas)	381320	
2ª zona		
Condessa de Camaride	230699	31,7
Herds. Francisco Isidoro Viana	129220	17,8
Herdeiros do Conde de Galveias	78570	6,7
Inácio Frederico de Brion e esposa/foreira: Camaride	45000	6,2
Viscondessa Sá da Bandeira	40790	5,6
Herds. de Francisco Thomaz Carrasqueiro	35691	4,9
Propriedade municipal	21390	2,9
Outros proprietários	22131	3,0
Sub-total	603491	82,9
Não identificados	124171	17,1
Média por proprietário (30 proprietários)	24255	3,3
Total da superfície a expropriar na 2ª zona	727662	

Fonte: Vejam-se as notas 50 e 51.

Em primeiro lugar, surge mais matizada a imagem fornecida pelas duas listas de proprietários a expropriar publicadas em 1889 de uma

distribuição da propriedade primando pela dispersão. Nessas listas identificavam-se 95 parcelas urbanas e rústicas, pertencentes a 90 proprietários. O Quadro 36 não confirma uma imagem de dispersão. Na primeira zona os quatro maiores proprietários tinham mais de metade da superfície a expropriar. Na segunda zona a concentração é ainda mais elevada, já que os dois primeiros proprietários praticamente atingem aquela proporção. A condessa de Camaride destacava-se como a maior proprietária, o que iria ter consequências importantes para o desenvolvimento do processo de expropriação.

Embora a crise financeira de 1891 tenha precipitado o adiamento da urbanização, algumas expropriações foram realizadas em 1890 e continuaram os trabalhos de levantamento cadastral, avaliação, contacto com os proprietários e, finalmente a passagem à expropriação amigável ou contenciosa. A julgar pelo balanço efectuado por Simões de Almeida sobre o estado das finanças municipais, balanço este apresentado no final de 1890, estariam na posse da câmara cerca de 17500 metros quadrados, o que revelou alguma prontidão no arranque do projecto⁵². Nos casos em que foi indicado o montante da expropriação ficamos a saber que oscilou entre os \$680 e os 7\$376 por metro quadrado, sendo a última verba constituída por um prédio com quintal, expropriado no Largo do Andaluz. A comparação destes valores com as estimativas feitas no orçamento do projecto de urbanização revela alguma tendência para se ultrapassar o valor médio que tinha servido de base ao cálculo do custo das expropriações. No entanto, a comparação entre as indemnizações pagas por duas parcelas – uma para a abertura da rua Braamcamp, outra que iria ser utilizada na construção da Praça Marquês de Pombal e do Parque – e

⁵² A. J. Simões de Almeida, *A situação dos serviços municipais em 5 de Novembro de 1890*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1890, pp. 80-83. Apenas inclui as propriedades em que existia a certeza absoluta que as expropriações realizadas se destinavam ao projecto das zonas. Devido à confluência entre as obras no lado norte da avenida da Liberdade e o projecto da 1ª zona, alguns prédios expropriados colocam a dúvida de saber a que projecto de urbanização pertencem.

as estimativas que constavam dos cadernos de encargos⁵³, não revela diferenças de vulto. No primeiro caso, a avaliação realizada pelo perito da câmara no momento da realização do orçamento coincidiu com o valor da expropriação (1\$560 por metro quadrado), ao passo que no segundo caso o preço de \$750 por unidade de superfície ultrapassou os \$700 da avaliação inicial. Mais ainda, embora em número reduzido, todas as expropriações tinham sido realizadas até então por acordo amigável, o que prenunciava uma evolução mais favorável do processo de expropriação por zonas do que a que se tinha observado na avenida da Liberdade.

Os anos que se seguem a 1891 não registam qualquer expropriação na documentação municipal, embora o processo administrativo tenha continuado, nomeadamente com algumas decisões de iniciar a expropriação por via judicial⁵⁴. As dificuldades do tesouro municipal e a gravidade da crise financeira que o país atravessava não consentem qualquer passo neste sentido.

A aprovação do empréstimo municipal de 1894 permite a ultrapassagem desta situação e o retomar do movimento de expropriações. Reinicia-se o pagamento das indemnizações aos proprietários com que se iam estabelecendo acordos. Em 1895 fazem-se, por exemplo, duas importantes expropriações por acordo amigável, numa superfície de 22567 metros quadrados, à razão de \$874 por metro quadrado, o que se situava bem abaixo dos valores estimados em 1888⁵⁵. O Quadro 37 revela a evolução das expropriações nas duas zonas, onde

⁵³ A.C.M.L., Rua Braamcamp, «Mappa das expropriações, calculo de volume e distribuição de terras...», 1406; Praça Marquez de Pombal, «Mappa das expropriações...», 2312.

⁵⁴ É o que se passa com os prédios de Henrique José Dinis, Maria da Visitação Castelo Branco, Agostinho José de Castro Faria e Carlos Lima Mayer, todos compostos de casas e quintais ou jardins (*Actas da Comissão Executiva da Camara Municipal de Lisboa*, 1893, p. 273).

⁵⁵ *Actas das Sessões da Camara Municipal de Lisboa*, sessão de 14 de Janeiro de 1895, pp. 17 e 18 e também. pp. 296-297.

se destaca o impulso dado pelo acesso ao empréstimo da Caixa Geral de Depósitos⁵⁶.

Quadro 37: Evolução das expropriações nas duas zonas (1894-1909)

Anos	1ª zona	%	2ª zona	%
1894				
1895	62392\$970	13,0		
1896	46326\$373	9,7		
1897	249160\$466	52,1		
1898				
1899				
1900	608\$180	0,1		
1901	29522\$000	6,2		
1902	32772\$694	6,9	265021\$404	77,0
1903			3500\$000	1,0
1904			16000\$000	4,6
1905	40000\$000	8,4	300\$000	0,1
1906	13571\$800	2,8	27946\$431	8,1
1907				
1908				
1909	3950\$836	0,8	31500\$000	9,1
Total	478305\$319	100,0	344267\$835	100,0

Fonte: «Relatório do vereador Barros Queiroz sobre o projecto das zonas de Picoas», *Actas das Sessões da Camara Municipal de Lisboa*, sessão de 7 de Outubro de 1909, pp. 590-612. O ano de 1909 foi completado com base em «Relatório de gerencia de 1909» (Lisboa, 1910).

A partir desta data começam as primeiras dificuldades com a aplicação da lei de 1888. Por um lado, o recurso aos tribunais surgia cada vez mais como a única solução para o impasse criado entre as diferentes

⁵⁶ Este quadro foi construído a partir do relatório do vereador Barros Queiroz, na vigência da primeira vereação republicana. O objectivo do relatório é assumidamente o de demonstrar o défice do projecto de urbanização e apresenta resultados não inteiramente compatíveis com outros oriundos de fontes primárias, mas incompletas.

avaliações. Ora, a via judicial nem sempre se revelava favorável aos interesses municipais. Por outro lado, inicia-se uma prática que vai acabar por perverter o sentido da lei de expropriação por zonas. Em 28 de Novembro de 1895 o advogado da câmara propõe a desistência da acção contra Carlos Lima Mayer para a expropriação completa da sua parcela, optando por apenas expropriar a parte necessária para a realização da avenida Fontes Pereira de Melo⁵⁷. Para tal iria invocar as leis gerais de expropriação pública e não já a lei de expropriação por zonas⁵⁸. A partir de então outros processos de expropriação se sucedem em que a câmara opta por expropriar apenas a parte dos prédios necessários aos arruamentos e a outros espaços públicos, desistindo da expropriação total ao abrigo da lei de 9 de Agosto de 1888⁵⁹.

Após um período inicial em que as poucas expropriações realizadas foram feitas por valores médios semelhantes aos previstos no orçamento do projecto de urbanização, seguiu-se um interregno de alguns anos (1892-1894), até que o seu recomeço, após o empréstimo com a Caixa Geral de Depósitos de 1894, começou a gerar dificuldades cada vez maiores. A ultrapassagem destes escolhos pela via negocial, que teria conduzido à expropriação amigável, revelava-se um fracasso. Em 1896, a Direcção Geral do Serviço de Obras dirigia um ofício à Comissão Executiva alertando para o facto de um conjunto de cinco parcelas a expropriar para a realização das obras da primeira zona irem seguir os usuais trâmites de expropriação judicial. Solicitava por isso a atenção do executivo municipal para evitar que as parcelas a expropriar tivessem «o

⁵⁷ *Actas das Sessões da Camara Municipal de Lisboa*, 28 de Novembro de 1895, p. 428; A.C.M.L., Arco do Cego, avenida Fontes Pereira de Melo, «Parecer do advogado sindicado da camara municipal de Lisboa sobre o processo de expropriação judicial ao Dr. Carlos Lima Mayer», 2311.

⁵⁸ Esta proposta acaba por não ser votada pela câmara, seguindo-se o processo de expropriação judicial.

⁵⁹ Ainda na mesma área pode-se citar o caso de Joaquina Maria de Castro Faria, viúva de Agostinho José de Castro Faria – o nome que tinha sido citado no edital de 1889 – em que a decisão do advogado do município de recomendar à vereação que apenas expropriasse a parte necessária à regularização da rua de São Sebastião da Pedreira induziu a exproprianda a formular uma proposta de compensação mais próxima dos valores
(*continua na pág. seguinte*)

seu valor sentenciado pelo duplo ou decuplo ou mesmo mais, do valor real que lhes havia sido arbitrado»⁶⁰. Temia-se o caminho do tribunal como a solução final do processo de expropriações, tendo em conta o tratamento casuístico e aleatório na determinação do montantes das compensações⁶¹. O ano de 1897 permite a resolução de alguns desses processos de expropriação e regista a concentração da maior percentagem das verbas gastas com a passagem de propriedade privada para o domínio público⁶².

O caso das propriedades da Condessa de Camaride, é elucidativo das dificuldades encontradas pela administração municipal na aplicação da expropriação por zonas. Dona Maria Isabel Freire de Andrade e Castro era a maior proprietária nas primeira e segunda zonas, como foi possível detectar pelas informações reunidas no Quadro 36. Na primeira zona, tinha um prédio na estrada das Picoas, junto ao local onde vai ficar a praça do Duque de Saldanha, e um conjunto de terras conhecido como o casal de Picoas. Ocupava um local estratégico para a abertura dos arruamentos em qualquer das áreas, já que sem a expropriação das suas parcelas era impossível terminar a avenida Fontes Pereira de Melo, construir a praça do Saldanha e iniciar a avenida Ressano Garcia. Numa primeira fase, iniciou-se o processo para a expropriação de uma parte dos

(cont. da página anterior)

propostos pela câmara, *Actas da Comissão Executiva da Camara Municipal de Lisboa*, sessão de 3 de Junho de 1896, pp. 188-189.

⁶⁰ *Actas da Comissão Executiva da Camara Municipal de Lisboa*, sessão de 22 de Outubro de 1896, pp. 395-396.

⁶¹ Veja-se nomeadamente a seguinte informação do vereador responsável pelas obras à comissão executiva em 18 de Março de 1897: «Julgando da maior urgencia a expropriação amigavel da propriedade situada na rua de São Sebastião da Pedreira, n.º 15 a 23, pertencente aos herdeiros de Ventura Luiz de Macedo, proponho que seja acceite o preço de réis 15:500\$000 que pede o representante dos proprietarios por toda aquella propriedade, com exclusão d'uma faixa de terreno nas trazeiras da fabrica de papeis pintados, que tem a extensão de 50 metros e a area de 239^m²,305. Esta expropriação amigavel é de grande alcance, porque, discordando do preço da avaliação apenas n'uma differença de três contos de réis, approximadamente, evita as despesas e a morosidade do processo judicial, que embaraçaria a execução de uma obra importante, para a qual se tem já conseguido com muito trabalho e bastante difficuldade, um grande numero de expropriações.» (*Actas das Sessões da Comissão Executiva da Camara Municipal de Lisboa*, 1896, p. 100).

⁶² São os anos de pagamento das expropriações de Carlos Mayer e do Casal de Monte Almeida, que ficaram célebres pelas dificuldades que geraram.

63184 m2 que compunham uma das suas propriedades⁶³. É enorme a disparidade de avaliações entre os peritos indicados por cada uma das partes para procederem à avaliação dos terrenos a expropriar. Numa primeira vistoria o perito indicado pelo município propôs uma indemnização de \$790 por metro quadrado, ao passo que o que foi nomeado pela proprietária apresentava um orçamento para a compensação da expropriação de mais de 2\$500 por metro quadrado. O perito judicial colocou-se a meio caminho entre as duas propostas, optando por uma solução que rondava os 2\$000 por metro quadrado. A câmara apelou da sentença e iniciou-se mais uma vistoria em que as avaliações das partes não sofreram substancial alteração⁶⁴. O juiz fixou uma indemnização relativa à parte da propriedade que iria ser expropriada, mais favorável à câmara, bem longe dos montantes pedidos pela proprietária⁶⁵. Entretanto, estava-se em 1897. Tinham-se passado três anos desde o início do processo de expropriação à Condessa de Camaride, quando se chegou a esta determinação do valor da indemnização. Contudo, não iria terminar aqui esta saga. A exproprianda vai apelar da sentença e consegue uma decisão que lhe é parcialmente favorável: as parcelas de terra que vão ser expropriadas, atingem um valor muito próximo das suas pretensões⁶⁶. Face a esta decisão judicial a câmara interrompe o processo de expropriação e opta por não avançar com as obras nessa área, com excepção duma pequena parte da avenida Fontes Pereira de Melo, junto ao matadouro. Apenas em 1903 se chegaria a um acordo quanto à expropriação desta área, contemporâneo do

⁶³ O processo até 1898 está resumidamente apresentado em *Projecto de representação pedindo ao Governo uma nova lei de expropriação applicavel á cidade de Lisboa*, Lisboa, Companhia Typographica, pp. 6-7. Nas actas das vereações abunda também a documentação sobre as expropriações à condessa de Camaride.

⁶⁴ Por parte da câmara subiu-se o valor da compensação em cerca de 6% da avaliação anterior, ao passo que a proprietária baixou ligeiramente a indemnização pretendida (*Projecto de representação...*, ob. cit., p. 7).

⁶⁵ A proprietária pedia cerca de 97 contos pela parte que iria ser expropriada, contra os 12 oferecidos pela administração municipal. O juiz do tribunal proferiu a sentença de expropriação por um montante de 34 contos. *Actas da Comissão Executiva da C.M.L.*, sessão de 29 de Julho de 1897, pp. 292 e segs.

⁶⁶ *Projecto de representação...*, ob. cit., p. 7.

assentimento que foi conseguido relativamente aos terrenos da proprietária que se situavam na 2ª zona e que também ocupavam uma posição estratégica para realizar a praça do Saldanha e o início da avenida Ressano Garcia. No final do período em apreço no Quadro 37 praticamente todas as expropriações estariam realizadas na primeira zona, com a provável excepção dos terrenos do conde de Azambuja, na parte noroeste, virada para o largo de São Sebastião da Pedreira, e de uma pequena parcela de Teotónio de Ornelas Bruges, na zona do Saldanha⁶⁷.

As expropriações na segunda zona começaram por enfrentar problemas idênticos, com uma agravante adicional: a propriedade estava mais concentrada, o que originava uma capacidade de negociação acrescida por parte de alguns dos proprietários. Logo em 1902 o conde de Ávila, então presidente da câmara, apresentava um relatório em que assinalava os exagerados preços exigidos pelos proprietários, só tendo conseguido celebrar um acordo – com a companhia concessionária do mercado geral de gados, situado onde é hoje a Feira Popular⁶⁸. Os herdeiros de Francisco Isidoro Viana – o conhecido financeiro recentemente falecido – propuseram uma indemnização que era mais do dobro da avaliação efectuada pelos peritos municipais, esta já em alta relativamente à estimativa inicial transcrita no Quadro 38⁶⁹. A condessa de Camaride pediu uma compensação com um acréscimo da mesma ordem de grandeza, o que passaria o preço da expropriação dos seus terrenos de perto de 47 contos para 150 contos, a que se juntariam ainda 10000 metros quadrados, escolhidos pela própria de entre os lotes edificáveis.

⁶⁷ *Actas das Sessões da Camara Municipal de Lisboa*, sessão de 29 de Julho de 1897.

⁶⁸ *Actas da Comissão Administrativa da Camara Municipal de Lisboa*, sessão de 12 de Junho de 1902, pp. 199-200 e 207-210. Para além da condessa de Camaride, os maiores proprietários na área abrangida pelas expropriações da segunda zona eram os Herdeiros de Francisco Isidoro Viana e o conde de Galveias, como se pode constatar pelo Quadro 36.

⁶⁹ Os proprietários propuseram cerca de 178 contos, enquanto a câmara se ficava pelos 81 contos («Relatório do Presidente», *Actas da Comissão Administrativa da Camara Municipal de Lisboa*, 1902, p. 209).

Quadro 38: Proprietários a expropriar na segunda zona: avaliações feitas pelo Serviço de Obras da câmara (1902)

Parcela	Proprietário	Avaliação
1	Herdeiros de D. Luiz Victorino de Lencastre	4529\$600
3	Dona Maria Izabel Freire de Andrade e Castro (Camaride)	46615\$543
13	Herdeiros do conde de Galveias	8591\$654
14	Idem	9151\$900
24	Herdeiros de Francisco Thomaz Carrascalão	37739\$000
28	Herdeiros de Francisco Izidoro Vianna	20421\$780
29	Herdeiros de Francisco Izidoro Vianna	17164\$370
30	Herdeiros de Francisco Izidoro Vianna	27540\$675
31	Mercado Geral de Gados	7521\$940
33	Companhia Real	944\$240

Fonte: *Actas da Comissão Administrativa da Camara Municipal de Lisboa*, sessão de 12 de Junho de 1902, p. 207.

Em suma, a soma das indemnizações a ser pagas aos proprietários pelas parcelas destinadas à urbanização da segunda zona eram de tal forma elevadas que da verba do empréstimo de 400 contos realizado junto da Caixa Geral de Depósitos em 1901 apenas sobriam cerca de 60 contos para todas as obras. Razão para o presidente apresentar a proposta de prescindir das expropriações, considerando que esta verba estava muito longe dos quase 720 contos que tinham sido estimados em 1889, como representando o custo dos trabalhos de urbanização⁷⁰. A decisão da Comissão Administrativa irá ser mais dúctil, o que levanta a questão de saber se essa não seria desde o início a intenção do relatório do presidente da vereação. Por proposta do vereador Pinto Bastos, o conde de Ávila fica mandatado para poder entabular negociações com os proprietários e ajustar os acordos necessários, tendo igualmente o poder

⁷⁰ *Ibidem*, p. 210.

de desistir dos pleitos judiciais, caso as exigências dos proprietários fossem de tal forma elevadas que não se ajustassem ao orçamento de despesas que a câmara tinha para a realização das obras na segunda zona⁷¹. Posta nestes termos a decisão da vereação publicitava os limites que colocava às compensações a dar aos proprietários e definia também o intuito de não deixar que o processo seguisse a via judicial, que se tinha sistematicamente mostrado amplamente favorável aos interesses dos expropriandos.

Quinze dias depois os resultados já são visíveis. Conseguia-se o acordo com os herdeiros de Francisco Isidoro Viana para a expropriação de quase 130000 metros quadrados, correspondentes ao conjunto da sua propriedade, pelo preço de \$628 por metro quadrado. A câmara comprometia-se igualmente a comprar o direito aos 25% de participação na mais-valia de venda dos terrenos que cabia aos proprietários expropriados por uma verba de 28663\$595, ficando a cargo dos proprietários o pagamento de quaisquer indemnizações devidas aos rendeiros⁷². Tratava-se de um acordo aceitável, já que representava um acréscimo de 36% sobre a verba orçamentada em 1889 para os valores das indemnizações a conceder a este proprietário⁷³. A compra do direito à mais-valia foi também apresentada pelo presidente da vereação como uma vantagem para a câmara, permitindo um lucro líquido para o município de quase 56 contos, na hipótese considerada de venda dos lotes⁷⁴. Por outro lado, como esta expropriação compreendia uma fatia importante dos terrenos na posse de particulares na segunda zona,

⁷¹ *Ibidem*, p. 200.

⁷² *Ibidem*, sessão de 26 de Junho de 1902, pp. 220-221. O texto do acordo pode ser encontrado em A.C.M.L., Arco do Cego, avenida Ressano Garcia, 2891.

⁷³ A Comissão Administrativa tinha estipulado uma verba correspondente a um acréscimo de 26% sobre a avaliação das indemnizações feitas pelos técnicos municipais para prevenir os desvios relativamente aos montantes previamente definidos. *Ibidem*, p. 207.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 220.

representava um elemento de pressão sobre os outros proprietários para que rapidamente se concluíssem acordos amigáveis⁷⁵.

Dois meses depois chegava-se a acordo para a expropriação da parcela nº. 14, com cerca de 45000 metros quadrados, por \$466 o metro quadrado, compreendendo as indemnizações dos domínios directo e útil, e a compra pela câmara da participação na mais-valia gerada pela venda dos lotes⁷⁶. Comparado com o anterior acordo celebrado com os herdeiros de Francisco Isidoro Viana, este era ainda mais favorável aos interesses municipais. O preço por metro quadrado era praticamente equivalente à avaliação feita pelos serviços da câmara e compreendia já a compra do direito de participação na mais-valia.

O caso da condessa de Camaride vai finalmente ser resolvido em Novembro de 1902, com um compromisso que introduz um elemento de inovação relativamente às expropriações anteriormente realizadas⁷⁷. O valor de aquisição é baixo (\$468 por metro quadrado), semelhante ao que estava previsto na avaliação dos peritos municipais⁷⁸, mas inclui a manutenção na posse da proprietária da maior parte de dois futuros quarteirões, virados para a avenida Ressano Garcia com cerca de 14000 metros quadrados⁷⁹.

⁷⁵ Tinham sido realizados dois outros acordos. Um, com a Companhia Geral do Mercado dos Gados, o outro com os herdeiros de Francisco Tomas Carrasqueiro, mas tratava-se em ambos os casos de proprietários de menor dimensão. A empresa tinha menos de 20000 metros quadrados e a expropriação ao outro proprietário compreendia cerca de 36000 metros quadrados.

⁷⁶ *Ibidem*, sessão de 28 de Agosto de 1902, pp. 288-289.

⁷⁷ *Ibidem*, sessão de 13 de Novembro de 1902, p. 366; A.C.M.L., Arco do Cego, avenida Ressano Garcia, 2647.

⁷⁸ A avaliação tinha sido realizada por um valor correspondente a \$450 por metro quadrado.

⁷⁹ Saindo da praça Duque de Saldanha e passando a avenida Duque de Ávila, são os dois primeiros quarteirões do lado nascente da avenida Ressano Garcia. A câmara comprometia-se ainda a fazer as terraplanagens das ruas em torno destes quarteirões no prazo de seis meses e a concluir a sua construção e completa infra-estruturação no prazo de um ano. A expropriada desistia do direito de participação no acréscimo do valor da venda dos lotes relativamente ao montante da expropriação («Escritura de compra de terrenos a D^a. Maria Izabel Freire d'Andrade e Castro (Camaride) para abertura da avenida Ressano Garcia, ruas paralelas e adjacentes» [cópia], A.C.M.L., Arco do Cego, avenida da República, condições segunda e quarta; plantas da zona que acompanham todo o processo).

Novo acordo é conseguido com a condessa de Camaride relativamente às suas propriedades que tinham ficado por expropriar na primeira zona, permitindo concluir o processo de expropriação à maior proprietária da área abrangida pela urbanização planeada⁸⁰. Passam para o domínio público cerca de 84000 metros quadrados, a segunda maior expropriação que é realizada simultaneamente a um só proprietário. Estes terrenos permitem avançar com a construção da avenida Ressano Garcia, completar a praça Duque do Saldanha e finalizar alguns dos arruamentos da primeira zona que tinham ficado suspensos da expropriação dos terrenos da condessa de Camaride. Na posse da condessa de Camaride ficarão 16323 metros quadrados de terreno que lhe pertenciam e que a câmara desiste de expropriar. Para além disto, o município entregará à proprietária dois talhões de solo edificável com a superfície conjunta de 3700 metros quadrados. Ao contrário do acordo estabelecido para a parcela número 3, a câmara terá ainda de pagar à condessa de Camaride os habituais 25% da mais-valia atingida pela venda de 45233 metros quadrados, parte dos 84000 expropriados que iria ser transformada em lotes.

Mais uma vez, a principal inovação presente neste acordo foi a decisão de não expropriar cerca de 16% da propriedade da condessa de Camaride e de entregar-lhe perto de 4000 metros quadrados de solo edificável municipal. A câmara prescindia de utilizar o mecanismo da expropriação por zonas como meio de financiar o investimento público no processo de urbanização, optando por deixar na posse da proprietária uma parte significativa dos seus terrenos, que iriam ser completamente infra-estruturados e transformados em solo edificável. Prescindia das mais-valias geradas pela transformação de parcelas rústicas em lotes que podiam ser sujeitos a edificação. Punha de lado o instrumento legislativo, inovador na intervenção urbanística municipal.

⁸⁰ *Actas da Comissão Administrativa da Camara Municipal de Lisboa*, sessão de 18 de Março de 1903, pp. 76-77; «Escritura de compra de terrenos a D^a. Maria Izabel Freire d'Andrade e Castro (Camaride), parcela n^o. 61», A.C.M.L., Arco do Cego, avenida Cinco de Outubro.

A mudança de atitude no processo de urbanização da zona de Picoas é saliente. Pode ser justificada dum ponto de vista financeiro? O Quadro 39 tenta responder a esta questão, ao contabilizar as diferentes rubricas dos acordos entre o município e a condessa de Camaride para a expropriação das parcelas números 3 e 61⁸¹.

As conclusões são diferentes consoante se trate de uma ou de outra parcela. Na parcela que foi expropriada em primeiro lugar, a parcela número 3, a câmara teria conseguido um resultado positivo com o acordo de expropriação, de acordo com as condições utilizadas na simulação⁸². Em contrapartida, no caso da parcela expropriada na primeira zona, a parcela 61, a administração municipal perdeu 42% da receita que poderia obter com a expropriação, infra-estruturação, loteamento e posterior venda das parcelas edificáveis segundo os princípios da lei de expropriação por zonas. Perdeu a oportunidade de realizar um acréscimo de cerca de 76 contos nas suas receitas, ao optar pela cedência da mais-valia de uma importante porção de lotes edificáveis à condessa de Camaride.

O saldo entre as simulações respeitantes às duas parcelas apresenta um valor desfavorável à câmara de tal forma baixo, que se pode considerar um acordo muito aceitável para os interesses do município. É certo que a correcção da subvalorização dos terrenos da segunda zona

⁸¹ A condessa de Camaride cedeu ao município um prédio na rua das Cangalhas, que não foi motivo de avaliação no Quadro 39 devido à inexistência de qualquer elemento valorativo do prédio. A câmara também se obrigou a restaurar a casa da proprietária no quarteirão entre a António Maria de Avelar e a Praça Duque de Saldanha, no local onde mais tarde vai ser construído o Monumental, despesa que importou em 1384\$900. Outros acordos foram realizados com o mesmo sentido, dos quais o mais célebre terá sido aquele que foi concluído com a viscondessa de Sá da Bandeira em 1909, sonoramente criticado pela primeira vereação republicana (*Actas das Sessões da Camara Municipal de Lisboa*, sessão de 18 de Março de 1909, pp. 176-181).

⁸² Porventura a valorização dos terrenos que ficaram na posse da proprietária foi demasiado baixa, já que se utilizou a média das vendas de lotes por parte da câmara entre 1902 e 1905. Ora, estes terrenos estavam situados em dois quarteirões da Ressano Garcia, próximos do Saldanha, numa localização privilegiada. Para além disso, a condessa tinha ficado com metade de um dos quarteirões e três quartos do outro. Em ambos os casos garantiria a frente dos quarteirões virada para a Ressano Garcia, localização a que era atribuído o valor de 8\$000 por metro quadrado nas arrematações municipais de lotes. Este facto faria aumentar o montante da compensação resultante da posse desses 13800 metros quadrados para cerca de 75 contos de réis, em vez dos
(continua na pág. seguinte)

que ficaram na posse da proprietária poderia aumentar esse saldo negativo para cerca de meia centena de contos ou mesmo um pouco mais. Existiam, no entanto, vários condicionalismos à acção do município ao optar pela utilização do mecanismo de expropriação por zonas, se necessário fosse seguindo a via judicial.

O desenrolar do processo de expropriação constitui a grande incógnita na comparação entre as duas hipóteses que são formuladas no Quadro 39. Em 1902 a proprietária tinha pedido 150 contos de réis pelos seus terrenos da parcela nº 3, para além da cedência de 10000 metros quadrados de solo edificável, o que aumentaria o valor da indemnização para cerca de 200 contos⁸³. Face a tal avaliação – e a exemplo do que tinha sucedido noutras circunstâncias – era de temer que o perito judicial realizasse uma avaliação que não se afastasse muito dos valores pedidos pela condessa de Camaride. Não vale a pena especular sobre o que seriam os resultados obtidos. No entanto, se tal acontecesse, a diferença entre as duas hipóteses de expropriação teria certamente um sinal desfavorável à câmara.

Além disso, um processo judicial teria outros custos aqui não contabilizados. Para além dos custos judiciais, a sua morosidade atrasaria as obras de urbanização durante meses ou mesmo anos. Terrenos já na posse municipal, que poderiam ser loteados e vendidos em praça pública, estariam condenados a aguardar pela expropriação para serem construídos os arruamentos e esgotos que os transformariam em solo edificável⁸⁴. Entretanto, o capital empregue na sua expropriação estaria imobilizado em terrenos que não poderiam ser vendidos, com todas as despesas de capital que daí advinham. O serviço anual da dívida à Caixa

(cont. da página anterior)

45540\$000 que surgem no Quadro 39. Este facto quase anularia o saldo positivo entre o acordo realizado e a aplicação da lei de expropriação por zonas.

⁸³ *Actas da Comissão Administrativa...*, sessão de 12 de Junho de 1902, p. 209.

⁸⁴ Esta vantagem é enunciada pelo serviço de obras da câmara quando apresenta o acordo na sessão municipal de 18 de Março de 1903. Aí se diz que se ficava «em circunstâncias de vender terrenos já municipaes, mas que careciam de se completar nos talhões que
(continua na pág. seguinte)

Geral de Depósitos para a amortização e os juros dos dois empréstimos contraídos para as expropriações e obras do «projecto das zonas» exigia uma verba de mais de 50 contos de réis por ano.

O acordo realizado com a condessa de Camaride representava um atropelo aos princípios que deviam vigorar na expropriação por zonas. Subvertia a lógica de financiamento do investimento público e o nivelamento de todos os proprietários quanto à possibilidade de realização de mais-valias decorrentes dos trabalhos de urbanização.

(cont. da página anterior)

pertenciam à proprietária» e «quasi que se pode completar a 1.ª zona» (Actas das Sessões da Camara Municipal de Lisboa, sessão de 18 de Março de 1903, p. 76).

Quadro 39: Comparação entre as duas modalidades de expropriação de terrenos da Condessa de Camaride na 1ª e na 2ª zonas

PARCELA 61	Superfície (m²)	Valor
Expropriação de acordo com a lei de expropriação por zonas		
Custo da expropriação	99920,6	-59952\$360
Venda dos lotes	61556,7	307783\$250
25% de acréscimo da venda para a proprietária		-67712\$315
Total		180118\$575
Expropriação segundo o acordo de Março de 1903		
Custo da expropriação	83597,3	0\$000
Custo dos terrenos cedidos	3701,9	-18509\$450
Custo do terreno que permaneceu na posse da proprietária¹	16323,4	-53867\$055
Venda dos lotes	45233,3	226166\$500
25% de acréscimo da venda para a proprietária		-49756\$630
Total		104033\$365
Diferença entre as duas modalidades de expropriação		-76085\$210
PARCELA 3		
Expropriação de acordo com a lei de expropriação por zonas		
Custo da expropriação	220805,4	-132483\$210
Venda dos lotes	130767,7	653838\$300
25% de acréscimo da venda para a proprietária		-143844\$426
Total		377510\$664
Expropriação segundo o acordo de Dezembro de 1902		
Custo da expropriação	207005,4	-110000\$000
Custo do terreno que permaneceu na posse da proprietária¹	13800,0	-45540\$000
Venda dos lotes	116967,7	584838\$300
25% de acréscimo da venda para a proprietária		0\$000
Total		429298\$300
Diferença entre as duas modalidades de expropriação		51787\$636
Somatório dos resultados nas duas parcelas		-24297\$574

Cálculos baseados nos seguintes pressupostos: a venda dos lotes a 5\$000 por metro quadrado corresponde ao valor médio das vendas de lotes período 1902-1905; a expropriação a \$600 por metro quadrado foi o valor considerado no acordo entre a câmara e a proprietária para se calcular o remanescente entre o custo da expropriação e o resultado da venda, de molde a que sobre este incidissem os 25% a que todos os expropriados tinham direito, segundo as condições da lei de 9 de Agosto de 1888.

¹ Este custo do terreno que não foi expropriado é líquido do valor da expropriação e da percentagem de 25% na valorização dos lotes que cabia aos proprietários. Significa, por isso, o valor da mais-valia que presumivelmente seria apropriada pela proprietária.

Porém, este é apenas um modo demasiado formalizante de colocar o problema do processo de urbanização das zonas do Parque e de Picoas. A distância entre a lei e a prática na aplicação da expropriação por zonas tinha já pervertido o espírito e a letra do diploma de 9 de Agosto de 1888. Um primeiro balanço que se pode realizar da evolução das expropriações para a abertura dos arruamentos na primeira e depois na segunda zona tem de salientar a dificuldade em fazer cumprir a disposição que estipulava que a expropriação devia realizar-se pelo valor dos prédios, contemporâneo ao momento em que se efectuou a aprovação da lei de expropriação por zonas⁸⁵. De tal forma essa dificuldade era sentida, que o decreto que aprovou o segundo empréstimo com a Caixa Geral de Depósitos teve necessidade de mais uma vez fazer menção a este princípio, reafirmando que as expropriações deveriam ser realizadas estritamente pelo valor actual dos prédios, sem que na indemnização se pudesse atender, directa ou indirectamente, ao aumento do valor proveniente de melhoramentos a realizar⁸⁶.

A aplicação da lei de expropriação por zonas não fugiu aos embaraços que tolhiam a aplicação do mecanismo da expropriação em meio urbano. Não se expressou qualquer revolta dos proprietários contra a aplicação da lei de 1888, contrariando as previsões dos seus opositores. Existiu, isso sim, um aproveitamento dos mecanismos formais de atribuição das indemnizações pelos prédios expropriados, contestando as indemnizações propostas pelo município. O expediente era lucrativo para quem tivesse o tempo e o dinheiro para esperar pelo desenrolar do processo judicial, se essa fosse a última instância a que se tivesse de recorrer. Alguma capacidade de influência que nome e estatuto transmitissem, teria também o seu valimento.

Todavia, uma visão conspirativa das relações entre detentores de riqueza e meios judiciais pode ser afastada. As próprias características da

⁸⁵ Lei de 9 de Agosto de 1888, § 3º do artº 1º.

⁸⁶ Decreto de 24 de Dezembro de 1901, § 2º.

formação do valor dos prédios urbanos – nomeadamente nesse momento de transição, em que deixavam de ser parcelas rústicas e se transformavam em lotes edificáveis – explicam as discrepâncias entre os valores orçamentados para os gastos na expropriação por zonas e o resultado dos acordos a que se chegava com os proprietários ou as decisões das sentenças judiciais. O terreno edificável não deve a sua valorização a nenhuma qualidade intrínseca do solo em apreço, que possa ser isolada de qualquer outra consideração. Não tem uma rentabilidade acrescida que derive de qualquer outro aspecto que não a sua localização.

Aqui reside a complexidade processual das avaliações do solo urbano ou urbanizável nos processos de expropriação. A legislação existente para a avaliação das indemnizações devido a expropriação por utilidade pública é reveladora. As instruções do decreto de 31 de Maio de 1838 – mandadas observar pelo diploma mais influente no enquadramento do instituto de expropriação, a lei de 23 de Julho de 1850 – determinavam que a avaliação dos prédios urbanos devia ser realizada não apenas com base no seu rendimento nos últimos vinte anos (como era determinado para os prédios rústicos), mas também «pela sua situação, estado, perfeição e por tudo aquillo que poder concorrer para a sua maior duração»⁸⁷. A carta de lei de 1 de Julho de 1867 é ainda mais vaga e susceptível de variadas interpretações. Deveria igualmente ser integrado na avaliação «o uso a que esses predios poderem applicar-se e ás circumstancias da localidade onde estiverem situados». Com tais parâmetros, «os peritos, tratando de avaliar os predios expropriandos, entregam-se ás mais exageradas phantasias, e nem um só valor dado por um d'elles é igual ao de outro, de modo que, se mil peritos houvera, mil seriam as differenças nas avaliações»⁸⁸. Factores muito diversos podiam ser utilizados para valorizar o prédio expropriando, como «a valorisação

⁸⁷ Decreto de 31 de Maio de 1838, artº. 27º.

⁸⁸ Era o que afirmava um projecto de representação que sobre este tema iria ser enviado ao governo por parte da vereação do município de Lisboa (*Projecto de representação pedindo ao governo uma nova lei de expropriação applicavel á cidade de Lisboa*, Lisboa, Companhia Typographica, 1905, p. 6).

proveniente dos melhoramentos municipaes», «os destinos industriaes ou de exploração que se imagine dar-se-lhes», «a sua excepcional posição» ou «a sua constituição geologica»⁸⁹. Nos casos do casal de Picoas da condessa de Camaride ou do Casal Monte Almeida até a pureza do ar que neles se respirava tinha sido invocada como motivo de valorização especial, e para as propriedades de Carlos Mayer, que também já foram referidas, a vista que delas se podia desfrutar tinha sido objecto de uma especial menção como motivo de acréscimo da indemnização por expropriação⁹⁰.

A lei de 9 de Agosto de 1888 deveria ser de interpretação unívoca relativamente a um aspecto. A indemnização pela expropriação dos prédios necessários à urbanização da primeira e de segunda zonas apenas poderia considerar o seu valor à data da publicação do diploma da expropriação por zonas. Porém, mesmo este «valor actual» do § 3º. do artº. 4º. era um valor latente, no sentido em que tinha de ser sujeito a uma avaliação, podendo entrar pela porta das traseiras os critérios de arbitrariedade e de especulação, que a lei de 1888 pretendia expulsar pela porta da frente. Na ausência de cadastros prediais fiáveis, a avaliação do valor dos prédios expropriandos seria sempre a solução a seguir⁹¹. O «projecto das zonas» estava por isso condenado a debater-se com as dificuldades em proceder às expropriações por valores que não fossem especulativos, já enfrentadas na abertura da avenida da Liberdade. Até que ponto a falta de intervenção colectiva dos proprietários não pode explicar-se pela conjunção de dispositivos legais que lhes atribuíam bastante margem de manobra, juntamente com a existência de situações

⁸⁹ *Ibidem*, p. 10.

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ Por outro lado, a própria lei de 1888 introduzia a possibilidade de serem seguidos os critérios subjectivos e casuísticos de avaliação, inscritos nos textos legais de 1838 e de 1867, ao dispor que a legislação vigente seria aplicada no processo de expropriação.

muito diversas na sua composição como grupo, é uma hipótese que se pode colocar⁹².

Uma apreciação global dos custos da expropriação será abordada mais adiante. Relativamente ao que acabou de ser dito sobre o processo de expropriação por zonas importa realçar algumas conclusões que suponho importantes para compreender o modo como se desenrolou o processo de urbanização. O mecanismo singular imposto pela lei de 9 de Agosto de 1888 esteve longe de ser o meio expedito, rápido e isento de avaliações sobrevalorizadas que os legisladores e a administração pretendiam. Para além da elevação dos valores das compensações a dar aos proprietários, derivada da aplicação das formas processuais de avaliação contidas na legislação geral de expropriação, dois outros custos lhe podem ser assacados. Em primeiro lugar, podem referir-se a morosidade, a incerteza e as dificuldades de planeamento derivadas de processos de expropriação que se arrastavam no tempo. Em segundo lugar, perfilava-se um outro tipo de custo: o abandono da aplicação integral da lei de expropriação por zonas, em que a administração municipal abdicava de obter todo o solo edificável, prescindindo por isso de parte das receitas provenientes da sua venda. Tratava-se de um

⁹² Embora a prática da expropriação urbanística seja menos estudada do que as suas doutrinas, alguns estudos assinalam a tendência para os particulares estarem em vantagem relativamente às autoridades expropriantes. M. Daunton, debruçando-se sobre a prática da expropriação em Inglaterra, salienta que a administração pública estava em desvantagem. A lei favorecia o proprietário e o preço fixado na arbitragem era normalmente o preço de mercado mais elevado, com um acréscimo correspondente a uma compensação pela expropriação privada (M. Daunton, «The building cycle and the urban fringe in Victorian cities: a comment», *Journal of Historical Geography*, 4, no. 2, 1978, pp. 176-177; opinião semelhante expressa também por R. Rodger, «The building cycle and the urban fringe in Victorian cities: another comment», *Journal of Historical Geography*, 5, no. 1, 1979, p. 77). Também a intervenção parisiense de regularização urbana durante a passagem de Haussmann como prefeito se encontrou limitada pela acção judicial no domínio das expropriações (David H. Pinkney, *Napoleon III and the rebuilding of Paris*, Princeton (N. J.), Princeton Univ. Press, 1958, pp. 185 e segs). Assim, face a tais exemplos de contextos nacionais distintos, uma outra hipótese a considerar seria a quase inelutabilidade de existir – no ambiente intelectual e político oitocentista – uma grande vantagem de particulares sobre entidades administrativas nos processos de expropriação. Por vezes, a própria administração, através de diferentes organismos, se encontrava nesta posição ambivalente. Veja-se o caso da expropriação do quarte do Vale do Pereiro, em que a câmara procede a uma avaliação no montante de 7 contos de réis, enquanto o Ministério da Guerra pretendia uma compensação de 107 contos (*Actas da Comissão Executiva da Camara Municipal de Lisboa*, 1916, sessão de 6 de Janeiro, pp. 7-8).

expediente que visava conseguir acordos amigáveis com os proprietários, fugindo, assim, à via judicial, lenta e uma fonte de surpresas na avaliação dos prédios a expropriar. Para além disto, a compensação em terrenos permitia que a câmara não tivesse necessidade de despende numerário. Como consequência, a administração municipal podia concentrar as expropriações num período muito mais curto de tempo, sem o risco de esgotar a sua liquidez. Foi exactamente o que aconteceu com o processo de expropriações na segunda zona, em que no ano inicial se conseguiu fazer passar para o domínio público mais de 60% do solo a expropriar nesta zona⁹³.

Conseguia-se maior brevidade na passagem do solo privado a terreno municipal, impedindo-se os custos associados à morosidade do processo de expropriação segundo as normas processuais vinculadas à lei de expropriação por zonas. Evitava-se o avolumar dos custos a serem pagos em numerário e devendo ser satisfeitos num curto espaço de tempo, permitindo uma maior disponibilidade de capital para os trabalhos de urbanização propriamente ditos. Como a recuperação do capital investido na infra-estruturação do território (custo da expropriação mais a construção dos arruamentos) podia ser excepcionalmente lenta, este ritmo de realização do capital criava problemas de liquidez difíceis de solucionar. Os empréstimos obtidos junto da Caixa Geral de Depósitos rapidamente se esgotariam no pagamento das expropriações e dos primeiros trabalhos de urbanização, antes que se conseguissem vender lotes em número suficiente para permitir angariar recursos financeiros suficientes para continuar as expropriações e os trabalhos de urbanização. Terá sido, aliás, uma situação de esgotamento dos recursos financeiros do município e a incapacidade para continuar as expropriações e os trabalhos de infra-estruturação que em 1898 geraram alarme e mesmo algum pânico entre a

⁹³ O Quadro 37 destaca a concentração do valor das expropriações no ano de 1902, com 77% do valor dispendido até 1909. No entanto, esta verba não está completa falta-lhe alguns terrenos que só serão expropriados após esta última data. No entanto, o cálculo da superfície que passou para o domínio público em 1902 e a sua comparação com a totalidade da área da segunda zona permite concluir que neste ano mais de 60% do solo foi expropriado.

vereeção. Foi também este o ano que correspondeu à paragem no processo de expropriações, conforme é visível no Quadro 37, sinal do impasse financeiro a que se tinha chegado. Novamente se volta a brandir o fantasma do desemprego, que resultaria numa diminuição da despesa municipal nas obras em curso⁹⁴. Acordos de expropriação rápidos e com indemnizações pagas em terrenos e não em dinheiro, eram um meio de lidar com esta lentidão na recuperação dos investimentos na fase de expropriação e infra-estruturação do território, evitando-se simultaneamente um excesso de pressão sobre a liquidez da administração municipal.

As duas próximas secções serão destinadas a esclarecer os custos e ritmos da infra-estruturação do território a urbanizar, bem assim como o resultado da venda do produto deste processo de urbanização: os lotes edificáveis. No final, estaremos em condições de fazer um balanço financeiro de toda esta actividade camarária.

⁹⁴ *Actas das Sessões da Câmara Municipal de Lisboa*, 1898, pp. 262-264. A situação é de tal forma grave, que se chega mesmo a apoiar o agravamento dos impostos sobre a população da capital se esse fosse o único meio de continuar as obras de urbanização, numa vereação demasiado avessa para apoiar qualquer aumento da carga fiscal: «se dependesse do imposto evitar o licenciamento de mil e setecentos operários nenhuma dúvida teria em adoptar esse meio», como afirma o vereador Martinho Guimarães (*idem*, p. 286). Alguns meses depois, o mesmo vereador acentuava «que já por duas vezes conseguira debellar a crise operária [...], por meio de operações de thesouraria» (*idem*, p. 458).

3. Os trabalhos de urbanização

O ano de 1897 constituiu um momento de viragem no «projecto das zonas». Relembremos o contexto que enquadrou esta data. Desde 1891 que grassava uma crise financeira, que tivera um impacto devastador nas actividades ligadas à construção residencial. Era evidente a pressão sobre a câmara para que assumisse um papel activo na criação de emprego através do fomento de obras públicas e do apoio à construção residencial privada. Porém, as finanças municipais encontravam-se depauperadas devido quer aos encargos assumidos ao longo da década anterior, fonte de um forte endividamento, quer à incapacidade de aumentar significativamente as suas receitas. Qualquer possibilidade de socorro por parte da administração central – que já vimos ter sido a principal fonte de auxílio para as dificuldades financeiras da cidade de Lisboa em períodos transactos – estava comprometida pela profunda crise em que se encontravam as finanças públicas no início da última década do século passado⁹⁵.

Como solução de recurso, tenta-se a via dos empréstimos junto de um estabelecimento bancário que no início da década de 1880 tinha estado particularmente activo como credor do município de Lisboa e da Junta Geral do distrito: o Crédito Predial Português. As razões indicadas na reunião da vereação, que primeiro aborda o recurso ao empréstimo como via para desbloquear o projecto de urbanização, resumem-se a uma única: o combate ao desemprego, proporcionado pelo investimento

⁹⁵ Isso mesmo foi afirmado à vereação municipal, quando em 1892 se dirigiu ao governo no sentido de obter um maior volume de transferências da administração central para o município de Lisboa (*Actas das sessões da Camara Municipal de Lisboa*, 1892, p. 287). Já em 1890 a comissão administrativa nomeada pelo governo tinha tentado persuadi-lo da impossibilidade de levar a cabo o projecto de urbanização sem apoios financeiros por parte do governo (*Actas das sessões da Comissão Administrativa*, 1890, pp. 78-79).

municipal no projecto de urbanização⁹⁶. As mais-valias embolsadas pelo município com a venda dos terrenos depois de urbanizados garantiriam o empréstimo, embora o vereador do serviço de obras não se mostrasse muito entusiasmado com a resposta do sector imobiliário, concluindo «por aprovar a proposta para se tratar com o governo, sobre os meios de conseguir a continuação das obras projectadas na Avenida, porquanto, a seu vêr, somente do governo poderiam advir esses meios»⁹⁷.

Nos considerandos da proposta que Costa Lima e Martinho Guimarães elaboram para apresentar à sessão municipal de 8 de Abril de 1893, em que é formalmente aprovada a via do recurso ao empréstimo junto de uma instituição de crédito, são enunciados de forma mais clara os objectivos que se pretendem⁹⁸: reduzir o subemprego dos quase dois mil operários que a câmara mantinha no serviço de obras, e que não podia dispensar sob pena de agudizar a crise laboral; canalizar os esforços do serviço de obras, antes dispersos por várias frentes de trabalho, para um único objectivo, permitindo a racionalização do trabalho⁹⁹; escolher um

⁹⁶ «Para attenuar a crise do trabalho, que afflige a classe operaria, proponho que o sr. Presidente e o sr. Costa Lima, vereador do serviço geral das obras, tratem com o governo ou com qualquer estabelecimento de credito o levantamento dos fundos, que precisos forem, para a expropriação dos terrenos necessarios á continuação da abertura da Avenida da Liberdade, sendo as expropriações feitas por parcelas de terreno, que ficarão caucionando os empréstimos, a cujo pagamento se applicará o produto da venda dos terrenos, que ficarem depois de traçadas as ruas» (*Actas das sessões da Comissão Municipal da Camara Municipal de Lisboa*, 1893, p. 56). Esta proposta, elaborada por Augusto Vieira, foi aprovada pela vereação. Vários anos depois, quando a primeira vereação republicana traça um balanço impiedoso da gestão das administrações monárquicas, é dito por Barros Queirós que não encontrou «nenhum relatorio ou simples exposição que justificasse as razões d'este emprestimo; quaes os terrenos a adquirir, a sua importancia, as despesas provaveis com a abertura das ruas, etc. Parece que este emprestimo foi contrahido sem nenhum estudo previo e apenas sob o pretexto de que era necessario dar trabalho aos operarios, que n'essa epoca soffriam uma grande crise de trabalho e, ainda, na doce esperanza de que a venda de terrenos daria grandes lucros ao municipio.» (*Actas das sessões da Camara Municipal de Lisboa*, 1909, p. 593). Balanço que apontava para a razão e as expectativas favoráveis que presidiram à aprovação do empréstimo, mas que se esquecia que esses estudos prévios estavam realizados desde 1888. Mantendo-se as características técnicas do projecto não existia qualquer razão para os invalidar e refazer, a não ser na parte relativa ao suporte financeiro do «projecto das zonas».

⁹⁷ *Ibidem*, p. 57.

⁹⁸ *Actas das sessões da Camara Municipal de Lisboa*, 1893, pp. 24-25.

⁹⁹ «Considerando que, em consequencia d'esse excessivo numero de operarios, a camara tem-se visto forçada a empregal-os em obras de utilidade menos justificada, não conseguindo tirar do trabalho por elles realizado as vantagens que se impõem a uma (continua na pág. seguinte)

grandioso projecto de obras que permitiria simultaneamente o embelezamento da cidade e o equilíbrio das finanças municipais¹⁰⁰; transformar o investimento público a ser canalizado para o «projecto das zonas» num instrumento de regulação do mercado de trabalho, com motivações anti-cíclicas explicitamente assumidas¹⁰¹.

Duas decisões fundamentais saem destes considerandos que marcam os objectivos da proposta. A primeira refere-se à delimitação da zona que irá ser privilegiada pelo projecto de urbanização. Abandona-se qualquer veleidade de avançar de imediato com a abertura do Parque da Liberdade ou com a realização da malha ortogonal situada entre a Penitenciária e a rua Braamcamp, do lado poente do Parque. Selecciona-se na primeira zona a «área limitada pela actual estrada da Circumvallação, rua de São Sebastião da Pedreira, rua do Chafariz do Andaluz, Matadouro e rua Estephania», como aquela que iria ser objecto dos trabalhos de urbanização¹⁰². A segunda decisão contida na proposta que se colocava à discussão da vereação, e que era assinada pelos vereadores responsáveis pelo pelouro de obras e pelo pelouro da fazenda, apontava para a realização de um empréstimo no montante de 400 contos de réis, que proporcionasse o início das expropriações e das obras de infra-estruturação. A venda dos lotes de terreno edificável seria o suporte financeiro que permitiria amortizar o empréstimo.

As razões que presidiram à escolha daquela área para ser urbanizada em primeiro lugar são fáceis de compreender. A sua rentabilidade seria mais rápida do que iniciar a construção do Parque. Mesmo a urbanização dos talhões do lado ocidental do futuro Parque não

(cont. da página anterior)

regular administração, e sacrificando assim, quasi completamente, avultadas sommas, já em salarios, já em materiaes de construcção, já em expropriações de terrenos onde esses materiaes tenham de ser empregados» (*ibidem*, p. 24).

¹⁰⁰ Veja-se o que sobre este aspecto já foi dito na primeira secção deste capítulo, em que também se fez referência a esta proposta.

¹⁰¹ Mais uma vez remeto para a referência que anteriormente foi realizada sobre este aspecto.

apresentava as mesmas vantagens, já que a sua superfície era relativamente reduzida: deveriam originar cerca de 120000 metros quadrados de terrenos edificáveis, quando a parte da primeira zona que se encontrava do lado nascente permitiria a venda de mais de 220000 metros quadrados. Além disso, aquela área encontrava-se limitada na sua expansão ulterior pela Penitenciária, pelo quartel de artilharia 1 e pelas zonas de bairros pobres e de expansão não planeada que estavam a nascer perto do Alto de Campolide, no Arco do Carvalhão e na encosta de Campolide. Os declives mais acentuados que era necessário vencer na urbanização da zona delimitada pelas ruas Castilho e Silva Carvalho (depois Artilharia 1) e a necessidade de expropriar a área ocupada pelo quartel do Vale do Pereiro, seriam também outras razões a militar contra a sua escolha prioritária. Pelo contrário, a zona oriental do Parque tinha a vantagem de possibilitar uma urbanização mais barata, devido a condições orográficas mais favoráveis, com a construção do viaduto sobre a rua São Sebastião da Pedreira a desempenhar o papel de trabalho de maior complexidade técnica. Mais importante do que isso, a sua urbanização em primeiro lugar tinha duas grandes vantagens adicionais: estabelecia as vias de saída para o norte da cidade, uma preocupação do município desde há décadas; permitia, a prazo, a urbanização de um vasto planalto, constituído pela segunda zona.

A proposta pouco adianta relativamente à viabilidade económica do projecto de urbanização. Assinala-se que o seu custo estava estimado em cerca de 768 contos de réis e que os terrenos edificáveis atingiriam um total de 22 hectares. Devido, sem dúvida, à situação financeira da câmara, com uma dívida a prazo e flutuante muito importante e tendo pelo lado das receitas uma reduzida capacidade de crescimento, assevera-se que a gestão do crédito junto da instituição bancária a contratar seria de molde a minimizar o endividamento. O empréstimo não seria levantado de uma só vez, mas apenas quando as despesas de expropriações e obras o

(cont. da página anterior)

¹⁰² O mapa 7, a que foi feita referência no último capítulo, destaca esta zona, como uma das *(continua na pág. seguinte)*

exigissem. Por outro lado, a câmara deveria «promover a venda das suas propriedades de preferencia a ampliar o empréstimo»¹⁰³. Acenava-se com a lógica imbatível da memória económica do «projecto das zonas», elaborada em 1888 por Ressano Garcia, como meio de suportar financeiramente o projecto de urbanização.

Apesar de unanimemente aprovada em reunião de vereação, parece tê-lo sido mais por falta de alternativas do que por real empenho na solução apresentada. Um dos vereadores começa, aliás, por levantar críticas rotundas à proposta, dirigidas sobretudo ao optimismo expresso relativamente à venda dos terrenos. Outras críticas são formuladas às vantagens de um empréstimo a realizar com o crédito predial português, entidade com quem se tinham já efectuado alguns contactos, e por fim à situação dos restantes credores da câmara, cujas dívidas seriam preteridas em favor do pagamento dos encargos do empréstimo¹⁰⁴.

A análise feita sobre a situação do mercado imobiliário revelar-se-ia no essencial correcta e iria corroer a viabilidade económica do projecto de urbanização. Era implausível uma rápida venda dos lotes edificáveis, atendendo à situação económica do país¹⁰⁵. O próprio preço de venda dos terrenos edificáveis poderia ter flutuações importantes. Como a venda dos lotes num prazo de alguns anos e a um preço susceptível de cobrir os investimentos realizados era a operação sobre a qual assentava a exequibilidade do projecto e a garantia de amortização indolor do empréstimo, existiam sérias reservas relativamente à proposta

(cont. da página anterior)

divisões do «projecto das zonas».

¹⁰³ *Ibidem*, condição 3ª da proposta a que tenho vindo a fazer referência, p. 25.

¹⁰⁴ *Ibidem*, pp. 25-26. O vereador Leão de Oliveira, autor destas críticas, questiona também os membros executivos da vereação sobre anteriores compromissos assumidos com o barão de Kessler relativamente a uma linha funicular junto ao parque.

¹⁰⁵ «Ora tendo a camara posto em praça alguns terrenos que possui, o facto é que não tem encontrado compradores para elles. Assim, no estado em que o paiz se encontra e que ameaça prolongar-se por muito tempo, a camara não pôde contar com a venda rápida de tão grande porção de terreno. Essa venda levará muitos annos a realizar-se e os preços variarão segundo as condições que se derem. D'este modo parecia-lhe que o empréstimo seria contratado n'umas bases muito hypotheticas para a amortisação.» (*Ibidem*, p. 26).

apresentada. Sérias reservas que não acabaram por se consubstanciar numa posição negativa.

Após contactos com o Companhia Geral de Crédito Predial Português, é formulada uma proposta de empréstimo com este estabelecimento, de 340 contos de réis de obrigações, para ser amortizada em 60 anos com um juro de 5%. A câmara daria o rendimento dos mercados da Figueira e da 24 de Julho, como garantia do empréstimo. Esta proposta foi discutida em sessão extraordinária da câmara municipal, com a participação dos vinte maiores contribuintes da contribuição predial e o mesmo número entre os que mais contribuição industrial pagavam, tal como estava regulamentado no código administrativo para a aprovação de qualquer empréstimo por parte da câmara de Lisboa¹⁰⁶.

Estas reuniões eram habitualmente bastante anódinas, pouco frequentadas e em que os maiores contribuintes que lá apareciam quase nunca expressavam opinião desfavorável ou até qualquer opinião¹⁰⁷. Não se passou assim desta vez. Por várias ocasiões, dois dos maiores proprietários imobiliários, o conde de Tomar e Silva Amado, impugnaram a realização do empréstimo. No final, com onze votos contra sete, os maiores contribuintes presentes acabaram por recusar a proposta de realização de um empréstimo. Seis dos oito maiores contribuintes da contribuição predial presentes votaram contra a proposta, ao passo que os industriais se repartiram igualmente pelas duas posições em confronto¹⁰⁸.

Não ficaram fixados em acta os argumentos utilizados pela maioria dos grandes contribuintes da capital. Não é, todavia, de espantar que tenham acabado por reproduzir as posições que já tinham sido ouvidas ao vereador Leão de Oliveira, que nesta sessão extraordinária se manifesta

¹⁰⁶ *Ibidem*, sessão de 19 de Junho de 1893, pp. 45-46. A primeira sessão foi adiada por falta de *quorum*. Convocada nova sessão para o dia seguinte, mesmo sem o número suficiente dos maiores contribuintes acabaria, porém, por se realizar (*Ibidem*, sessão de 20 de Junho de 1893, pp. 49 e segs.).

¹⁰⁷ Por exemplo, a reunião seguinte, para discutir o contrato do empréstimo, não já com o Crédito Predial Português mas sim com a Caixa Geral de Depósitos, apenas tem a presença de 2 dos 40 maiores contribuintes.

novamente contrário à realização do empréstimo: economia em queda, com fortes repercussões no mercado imobiliário¹⁰⁹; reduzida solvabilidade financeira da câmara; e como conclusão lógica das duas constatações anteriores, a realização do empréstimo seria uma operação arriscada para os cofres municipais¹¹⁰. Na discussão realizada em 20 de Junho de 1903 Leão de Oliveira avança com um derradeira alegação. A necessidade de combater o desemprego e o subemprego, apresentada como uma das principais motivações para a aposta no projecto de urbanização e, por isso, para a realização do empréstimo, não deveria ser considerada como uma exigência municipal, mas sim assacada ao governo central¹¹¹.

Apoiada pela minoria republicana na vereação¹¹², a proposta irá ser aprovada com dois votos contra e dezassete a favor¹¹³. O voto consultivo, mas contrário, dos maiores contribuintes ainda é utilizado como argumento para os vereadores repensarem a sua posição de votar favoravelmente o projecto¹¹⁴. Sem resultados. A grande maioria não atende a estas objecções e acabará por apoiar a realização do empréstimo¹¹⁵.

Afinal, o empréstimo acabaria por não se realizar com o Crédito Predial Português. A câmara recusou as condições propostas por este estabelecimento bancário, respeitantes às suas comissões e à forma assumida pelo empréstimo. Considerava-se que o mercado de obrigações

(cont. da página anterior)

¹⁰⁸ *Ibidem*, pp. 50-51.

¹⁰⁹ Leão de Oliveira, nesta sessão extraordinária de 20 de Junho de 1893, volta a utilizar este argumento: «Possuia a camara mais de 700.000\$000 réis em terrenos situados em diversos pontos da cidade, para os quaes não havia compradores; n'estas circumstancias que garantia podia haver num prazo razoável a venda dos que pretendia adquirir, e que ainda viriam prejudicar a venda d'aquelles» (*Ibidem*, p. 51).

¹¹⁰ Mais uma vez Leão de Oliveira afirmava que «o emprestimo só trará encargos que virão diffcultar a vida já bastante attribulada do municipio, e a consignaço de rendimentos aos encargos d'esse emprestimo era um pessimo symptoma» (*Ibidem*).

¹¹¹ *Ibidem*.

¹¹² Por parte do seu porta-voz, Teixeira Bastos, os vereadores republicanos declaram apoiar a proposta, salientando os seus efeitos positivos no mercado de trabalho.

¹¹³ *Ibidem*, p. 52.

¹¹⁴ *Ibidem*.

seria uma má opção para colocar esta operação. Um novo contrato, neste caso com a Caixa Geral de Depósitos, estipulava que seria o próprio banco a assumir o empréstimo de dinheiro, criando uma conta corrente em nome da câmara¹¹⁶.

Entre Agosto de 1894 e o arranque mais acelerado das obras no fim da Primavera de 1897¹¹⁷, mais três anos se passam sem qualquer impulso decisivo no projecto de urbanização da primeira zona. O governo tinha aprovado a mudança da instituição bancária e das condições de realização do empréstimo no mês seguinte à sua aprovação pela câmara¹¹⁸ e foi formalizado o contrato com a Caixa Geral de Depósitos. Ainda em 1894 algumas dezenas de contos de réis são levantados da conta aberta neste banco e destinados ao pagamento de algumas expropriações, que só foram porém orçamentadas no ano seguinte.

Este compasso de espera era justificado. No final de 1894 entrara na câmara a proposta de Henry Lusseau para a concessão da construção de toda a primeira zona e do Parque da Liberdade, proposta que é acolhida de braços abertos pelo município, chegando-se a elaborar o contrato provisório¹¹⁹. As negociações vão arrastar-se durante dois anos e

(cont. da página anterior)

¹¹⁵ O decreto governamental, aprovando a realização do empréstimo, é aprovado quase seis meses depois, pelo decreto de 5 de Abril de 1894.

¹¹⁶ *Ibidem*, sessão de 30 de Agosto de 1894, p. 53. Na discussão que se segue retomam-se os argumentos já utilizados para defender o impulso que deveria ser dado às obras e, concomitantemente, a realização do empréstimo. Um dado novo é evidenciado para suportar o apoio à proposta. A avenida da Liberdade tinha sido um importante melhoramento com um duplo fim: beneficiar as condições de circulação e a salubridade urbana. Não era um simples passeio. Ora, para que o investimento público empregue na sua abertura fosse justificado era necessário completar-se todo o projecto de urbanização a norte da cidade, começando pelo lado oriental do Parque. A proposta de contrato com a Caixa Geral de Depósitos é aprovada apenas com um voto contra.

¹¹⁷ Em 13 de Maio de 1897 ainda o presidente da câmara escrevia ao concessionário Henry Lusseau relatando-lhe que já tinham sido realizadas e pagas algumas expropriações, mas que as obras dispendidas até então eram insignificantes. Estavam estimadas em 4000\$000 e na contratação de uma empreitada de movimento de terras no valor de 6400\$000 (*Ibidem*, carta com data de 13 de Maio de 1897, publicada em anexo à sessão da mesma data, pp. 176-177).

¹¹⁸ Decreto de 13 de Setembro de 1894.

¹¹⁹ Veja-se uma apresentação mais detalhada das negociações com Lusseau na secção anterior.

meio, até que a câmara chega à conclusão que Lusseau nunca será capaz de mobilizar os capitais e os sócios capazes de pôr de pé tal iniciativa, rescindindo o contrato provisório. Entretanto, a situação financeira da câmara tinha melhorado ligeiramente, no quadro da aprovação da nova reforma administrativa de 1895. Como contrapartida de uma organização administrativa cerceadora da autonomia municipal¹²⁰ e da desistência de qualquer reivindicação futura sobre os famigerados direitos de consumo da cidade de Lisboa, o governo compromete-se, de então em diante, a assumir os encargos da dívida municipal contraída em 1886 e que constituíam a principal fatia da dívida consolidada, com um serviço anual de 460 contos de réis, cerca de 15% das despesas da câmara¹²¹.

Assim, em 1897 a administração municipal inicia de forma mais activa os trabalhos de urbanização da primeira zona. A administração directa por parte da câmara tinha sido a solução encontrada e chegara a hora de empregar mais eficientemente a mão-de-obra operária, eventual, que a câmara continuava a manter ao seu serviço. Não existia qualquer alteração ao traçado das ruas ou às outras obras de urbanização que impedisse o imediato dos trabalhos. Mesmo durante os anos em que decorreram as negociações com Lusseau o processo de expropriações continuara¹²². Algumas tinham sido já realizadas, que permitiam que de imediato comesçassem os trabalhos no terreno¹²³. Nas sessões de 12 e de 26 de Agosto de 1897 já se estão a definir os nomes das novas ruas a

¹²⁰ O presidente da câmara, Conde do Restelo, exprime exactamente esta contratualização do novo enquadramento financeiro dos encargos da dívida municipal contraída em 1886, ao considerar que a reforma administrativa foi um mal menor, pois permitiu acabar com a enorme dívida municipal, mesmo que a troco da perda de autonomia (*Actas das Sessões da Comissão Executiva*, 1895, p. 143).

¹²¹ Veja-se a secção 4 do capítulo quarto.

¹²² Em 31 de Janeiro de 1895 o serviço de obras informava a Comissão Executiva da necessidade de proceder judicialmente à expropriação da parcela 61, pertencente à condessa de Camaride, de que já falámos, e a uma parcela pertencente a Manuel José Correia, junto ao Largo de São Sebastião da Pedreira (*ibidem*, 1895, p. 68).

¹²³ Em Maio de 1897 tinha sido arrematada uma empreitada de terraplanagens para a abertura das avenidas António Augusto de Aguiar e Fontes Pereira de Melo e rua Camilo Castelo Branco (*ibidem*, sessão de 26 de Maio de 1897, p. 193) Em Setembro de 1897 fazem-se os contratos de duas importantes obras de terraplanagem para a
(continua na pág. seguinte)

serem abertas a norte da praça do Marquês de Pombal, a maior parte das quais tinha permanecido identificada por letras até então.

Os trabalhos avançam num ritmo mais célere do que habituais iniciativas da administração municipal. Em mapa sem data, mas que seria de 1898 ou 1899, anterior por isso ao final do século, encontra-se a identificação das ruas abertas até então na primeira zona, destacando-se o facto de a António Augusto de Aguiar e a Fontes Pereira de Melo, estarem já construídas, com excepção no último caso do troço final, junto à então chamada Rotunda das Picoas, mais tarde praça Duque de Saldanha¹²⁴. Lotes situados nestas duas avenidas começam já a ser vendidos, embora a um ritmo arrelhiadoramente lento¹²⁵.

Após um início ainda tímido em 1897, o ano seguinte marca o avolumar das despesas municipais com as obras na primeira zona, sinal de que os trabalhos de urbanização estavam finalmente a avançar com maior rapidez (Quadro 40 e Figura 17). A comparação com quadro da secção anterior, em que se apresentavam os custos das expropriações entre os anos de 1894 e 1909, permite salientar o modo como se articulavam expropriações e obras de infra-estruturação. Até 1897 tinha-se realizado uma parte significativa das expropriações na primeira zona. Este último ano, representa mais de metade das expropriações realizadas na primeira zona até 1909, altura em que todo o solo necessário à urbanização da zona de Picoas estava já sob domínio público, com muito poucas excepções. Ora, as despesas com os movimentos de terras,

(cont. da página anterior)

abertura da António Augusto de Aguiar e continuação da praça Marquês de Pombal (*Ibidem*, sessão de 16 de Setembro de 1897, p. 364).

¹²⁴ «Lotes de terreno no Parque da Liberdade e ruas adjacentes», A.C.M.L., Arco do Cego, reproduzido como gravura 24 no catálogo da exposição dedicada a Ressano Garcia, *Lisboa de Frederico Ressano Garcia, 1874-1909*.

¹²⁵ Logo em 1898 é vendido o primeiro lote na avenida Fontes Pereira de Melo, a que se seguem alguns outros em 1899, entre os quais o lote identificado com a letra D, do lado poente da avenida, no quarteirão delimitado pelas ruas Martens Ferrão e Andrade Corvo, que vai ser comprado por Sebastião Magalhães Lima, notável republicano e antigo vereador municipal. Sobre as datas de início da venda de lotes veja-se o Quadro 41. As datas de início da venda de lotes aí apresentadas podem pecar por demasiado tardias relativamente a algumas ruas para as quais faltou informação sobre estas operações em datas mais precoces.

terraplanagens e abertura das ruas desenvolvem-se sobretudo a partir de 1898, ano em que alcançam um dos valores mais elevados de toda a série, para a partir de 1899 manterem um nível regular, mas em decréscimo suave até 1902. Nesta data descortinamos o momento de impasse a que se tinha chegado no processo de expropriações da primeira zona, com a falta de acordo entre a administração e dois dos principais proprietários: Carlos Lima Mayer e a condessa da Camaride. Em 1902 e 1903 estes dois processos de expropriação são resolvidos, o primeiro por decisão judicial, com custos elevados para a câmara, o segundo por acordo amigável. No ano seguinte – 1903 – retoma-se o curso ascendente das despesas com os trabalhos de urbanização nesta primeira zona, que alcançam alguns dos seus níveis mais elevados nos anos que se sucedem entre 1904 e 1906. A partir desta data evidencia-se um decréscimo destes gastos, sinal de que toda a área abrangida pela primeira zona estava praticamente urbanizada, com excepção da abertura da rua Luís Bivar, da parte ocidental da avenida Duque de Loulé e de alguns troços de ruas para lá da Pedro Nunes, para além de outros trabalhos de menor importância.

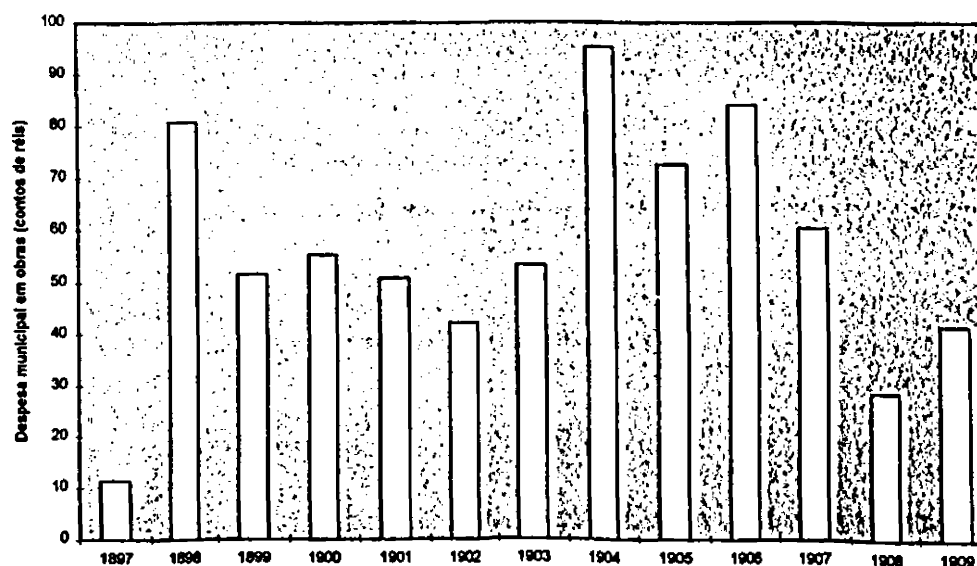
Quadro 40: Custo das obras realizadas na primeira zona entre 1897 e 1899

Anos	Mão de obra ^a	Materiais ^a	Total ^a	2/3
1897	10,2	1,2	11,4	8,8
1898	58,5	22,2	80,7	2,6
1899	32,4	19,1	51,5	1,7
1900	28,0	27,3	55,3	1,0
1901	24,8	25,9	50,7	1,0
1902	33,1	9,0	42,1	3,7
1903	41,7	11,5	53,2	3,6
1904	70,9	24,3	95,1	2,9
1905	50,4	22,1	72,5	2,3
1906	62,1	21,9	84,0	2,8
1907	35,3	25,2	60,5	1,4
1908	15,0	13,5	28,5	1,1
1909	28,1	13,2	41,3	2,1
Total	490,6	236,2	726,8	2,1

Fonte: «Relatório sobre as obras na primeira e na segunda zonas da autoria do vereador Barros Queiroz», *Actas das Sessões da Câmara Municipal de Lisboa*, 1909, p. 596.

^a Unidade: contos de réis

Figura 17: Despesas com as obras na primeira zona, 1897-1909



O Mapa 11 e o Mapa 12 permitem obter uma imagem mais expressiva do rápido avanço dos trabalhos de urbanização nesta área¹²⁶. Recordemos que no princípio do século uma parte substancial da avenida Fontes Pereira de Melo se encontrava já construída, bem como a avenida António Augusto de Aguiar, a rua Martens Ferrão ou a regularização do Largo do Andaluz. Lotes nestas ruas tinham sido vendidos nos primeiros anos do nosso século (Quadro 41). A situação em 1905 é inteiramente clara quanto à construção dos arruamentos que acabei de referir. A Fontes Pereira de Melo surge completamente aberta, entroncando na praça Duque de Saldanha que entretanto também tinha sido construída. Na primeira zona nota-se ainda que a Tomás Ribeiro e a Fernão Lopes se encontravam totalmente traçadas, já com alguns lotes vendidos em 1905.

¹²⁶ A informação que deu origem ao Mapa 11 foi baseada num documento do A.C.M.L., Arco do Cego, «Planta indicando a situação das obras, arvoredos, prédios construídos e em construção», 1:5000, 3304. O Mapa 12 foi realizado a partir do Levantamento de Lisboa de 1911, 10-J (1909) e 10-K (1910), A.C.M.L., Arco do Cego.

Mapa 11: Situação da abertura dos arruamentos projectados na primeira zona em 1905



- | | |
|--|---------------------------------------|
| 1 - Rua Andrade Corvo | 11 - Rua Pedro Nunes |
| 2 - Avenida António Augusto de Aguiar | 12 - Rua de São Sebastião da Pedreira |
| 3 - Rua António Ennes | 13 - Rua Sousa Martins |
| 4 - Avenida António Maria de Avelar (5 de Outubro) | 14 - Rua Tomás Ribeiro |
| 5 - Avenida Duque de Ávila | 15 - Rua Barros Gomes (Vriato) |
| 6 - Rua Filipe Folque | 16 - Rua Pinheiro Chagas |
| 7 - Avenida Fontes Pereira de Melo | 17 - Rua de Picoas |
| 8 - Rua Filipe Folque | 18 - Rua Actor Taborda |
| 9 - Rua Luís Bivar | 19 - Rua Fernão Lopes |
| 10 - Rua Martens Ferrão | 20 - Avenida Praia da Vitória |

Mapa 12: Situação da abertura dos arruamentos projectados na primeira zona em 1909



Quadro 41: Início da venda de lotes em ruas da primeira zona (Picoas)

RUA	Data de início
Fontes Pereira de Melo	1898
António Augusto de Aguiar	1900
Praça do Duque de Saldanha	1901
Andrade Corvo	1905
Filipe Folque	1905
Latino Coelho	1905
Pinheiro Chagas	1905
Pedro Nunes	1905
Sousa Martins	1905
Tomás Ribeiro	1905
Barros Gomes (Viriato)	1905
Fernão Lopes	1906
Actor Taborda	1910
António Ennes	1912
Luís Bivar	1915

Fonte: Veja-se o que é dito sobre as fontes da venda dos lotes na secção 4 deste capítulo.

Nota: Entre parêntesis estão os novos nomes das ruas após a implantação da República.

Em 1909 o progresso da urbanização desta área é muito mais expressivo. Vários dos quarteirões da sua parte sul estavam já edificadas¹²⁷. As ruas Andrade Corvo, Sousa Martins, Barros Gomes (mais tarde, Viriato) e Pedro Nunes encontravam-se prontas para ser objecto de edificação residencial, com alguns prédios já erigidos no final da primeira década do século actual. Outras ruas estavam parcialmente construídas, sendo nítida a fronteira traçada pelos terrenos da quinta dos condes de

¹²⁷ É o que se passa com o quarteirão formado pela avenida F. P. de Melo e as ruas Andrade Corvo, Barros Gomes e Tomás Ribeiro, em que apenas um dos lotes não tinha sido edificado.

Azambuja, ainda não expropriada. Em 1916 toda a infra-estruturação da primeira zona tinha sido realizada.

O processo de urbanização da segunda zona inicia-se mais uma vez com a aprovação de um segundo empréstimo à Caixa Geral de Depósitos, sob as mesmas condições financeiras definidas para o empréstimo contratado em 1894¹²⁸. O decreto de 24 de Dezembro de 1901 que aprova a realização do contrato com a Caixa introduz, no entanto, um ponto adicional que revela as dificuldades que tinham caracterizado as expropriações na primeira zona. Reafirmava-se no § 2º que as expropriações necessárias aos trabalhos da segunda zona deveriam realizar-se segundo o valor dos prédios antes de qualquer investimento público e sem se atender a qualquer expectativa de valorização futura. Doutrina que não era nova – constava da lei de 9 de Agosto de 1888, como já foi referido –, mas que aqui ganhava um relevo novo. Era um sinal dos equívocos gerados pela expropriação dos prédios necessários à abertura da segunda zona, entalada entre um regime processual da expropriação casuístico e arbitrário, e a novidade jurídica representada pelo instituto de expropriação por zonas. Representava uma constatação das dificuldades observadas durante as expropriações até então realizadas e, fundamentalmente, da impossibilidade de concluir algumas que eram vitais para a conclusão da primeira zona.

O ano de 1903 representa o momento decisivo para o arranque da urbanização na segunda zona, após a inauguração oficial dos trabalhos

¹²⁸ Decreto de 24 de Dezembro de 1901. A sua aprovação em sessão municipal processou-se sem qualquer discussão, sob proposta da Comissão Executiva (sessão de 12 de Dezembro de 1901). A representação dirigida ao governo, para além de referir sucintamente as características da urbanização da zona a norte da antiga estrada de Circunvalação, traça o caderno de encargos dos trabalhos, contabilizando as despesas com expropriações e infra-estruturas, e as receitas provenientes da venda dos lotes de terreno edificável (A.C.M.L., Arco do Cego, Serviço Geral de Obras, «Representação» [para a aprovação de um empréstimo de 400 contos de réis com vista à construção da 2ª zona], 12 de Dezembro de 1901, 7832. A única alteração nas condições contratuais consistiu na definição de uma percentagem do produto da venda dos lotes que deveria ser entregue à Caixa Geral de Depósitos. Provavelmente esta cláusula devia-se ao incumprimento do pagamento da amortização e juros do primeiro empréstimo.

num sábado, 8 de Agosto de 1902¹²⁹. Alcançado o segundo empréstimo com que se obtinha alguma liquidez (1901), após o sucesso de expropriações decisivas (1902)¹³⁰, face a um processo de financiamento estorvado pela lentidão e pela reduzida valorização dos lotes¹³¹, o ano de 1903 revelou-se como a aposta na abertura rápida da avenida Ressano Garcia¹³². Aquilo que pode ser considerado como uma fuga em frente, tendo em conta os resultados medíocres da venda de lotes na primeira zona, em quarteirões já infra-estruturados, era justificado por várias ordens de razões. A primeira circunscrevia-se aos objectivos de melhoria da circulação, que tinham presidido ao projecto das zonas. Com a construção das avenidas Fontes Pereira de Melo e António Augusto de Aguiar, a que se seguiria a breve trecho a abertura da avenida Ressano Garcia, encontravam-se definidas as duas vias de ligação aos arrabaldes norte da cidade. Para além desta razão, uma outra expressava-se no carácter monumental, de representação, de que o projecto das zonas estava também imbuído. Concluir rapidamente o esqueleto das vias de prestígio de todo o plano de urbanização era simbolicamente muito mais atractivo do que aguardar que se concluísse a expropriação, se traçassem todas as artérias e se erigissem os prédios que encheriam os talhões das ruas marginais à Fontes Pereira de Melo na primeira zona. Recorde-se que estas ruas marginais pela localização, pela parcimónia das dimensões e pelo tipo de edificações a que iriam dar origem, não se assemelhavam aos projectos de arruamentos delineados para a segunda zona. Um terceiro objectivo da aposta em enveredar rapidamente pela urbanização mais para norte derivava de um conjunto de lógicas que se entrecruzavam na posição municipal como

¹²⁹ *Actas da Comissão Administrativa da Camara Municipal de Lisboa*, sessão de 7 de Agosto de 1902, p. 268.

¹³⁰ Veja-se a análise empreendida na secção anterior.

¹³¹ Assunto que irá ser abordado com detalhe na secção seguinte.

¹³² As empreitadas de terraplanagens são realizadas rapidamente ao longo dos anos de 1902 e 1903 (*Actas da Comissão Administrativa da Camara Municipal de Lisboa*, 1902, pp. 274 e 384; 1903, pp. 64, 68, 87 e 167-168). A venda de lotes na avenida da República já em 1901 (Quadro 43) deve-se a que o troço inicial da avenida, junto ao Saldanha e até à Duque de Ávila se encontrava já construído, pois os terrenos tinham
(continua na pág. seguinte)

promotor imobiliário. Todos os lotes da avenida Fontes Pereira de Melo estavam vendidos em 1902 e muitos dos lotes da António Augusto Aguiar tinham tido o mesmo desfecho, ao contrário do que acontecia nos quarteirões das ruas marginais àquela. A continuidade do eixo de prestígio traçado pela avenida Fontes Pereira de Melo, através da construção da Ressano Garcia iria dar um novo fôlego à oferta de lotes edificáveis com uma localização privilegiada. A pressurosa introdução da linha electrificada de *tramway* em 1906, ligando a Baixa ao Campo Grande, através das avenidas da Liberdade, Fontes Pereira de Melo e Ressano Garcia, fornecia um atractivo adicional à edificação nessa área e permitia o estabelecimento precoce dum meio de transporte moderno e rápido no sentido de apoiar a urbanização das ruas transversais e paralelas. O avanço mais para norte era também um meio de impedir que dificuldades com a expropriação de parcelas na primeira zona paralisassem demasiado o projecto de urbanização. Por último, a área da cidade a norte da praça do Saldanha abria-se para um vasto planalto, em que os custos dos movimentos de terras ou de terraplanagens eram menores do que o que se passava na primeira zona.

Este último aspecto não escapa à imagem fornecida pela comparação entre os Quadro 40 e Quadro 42. O *ratio* entre as despesas realizadas com mão de obra e os custos com os materiais necessários à completa infra-estruturação é tanto maior quanto mais elevada for a necessidade de grandes aterros ou movimentos de terra, o que para além da construção de viadutos ou pontes seria a rubrica que mais iria pesar nos diferenciais por metro quadrado dos gastos municipais na abertura de diversas ruas¹³³. Isto tem duas consequências susceptíveis de serem

(cont. da página anterior)

passado para domínio público no âmbito das expropriações realizadas ao abrigo do programa de urbanização da primeira zona.

¹³³ A avenida Fontes Pereira de Melo tinha um custo orçamentado de 3\$650 por metro quadrado, não considerando já a construção da ponte sobre a rua de São Sebastião da Pedreira. Para a avenida António Maria de Avelar calculava-se que, por metro quadrado, a despesa com obras atingiria 1\$960. Considerando os diferentes componentes dos custos, tal como tinham sido calculados no projecto técnico de 1888, observa-se um maior peso das despesas com terraplanagens na primeira do que na segunda («Mappa (continua na pág. seguinte)

avaliados os seus efeitos nos quadros. A primeira consequência foi a de aumentar o peso relativo das despesas com mão-de-obra nos primeiros anos do processo de urbanização¹³⁴. A segunda consequência traduziu-se nos maiores custos em mão de obra da primeira zona¹³⁵.

Quadro 42: Custo das obras realizadas na segunda zona entre 1902 e 1910

Ano	Mão obra ^a	Materiais ^a	Total ^a	2/3
1902	10,8	1,4	12,2	7,6
1903	74,5	60,2	134,7	1,2
1904	42,3	28,4	70,7	1,5
1905	41,6	38,1	79,7	1,1
1906	27,2	14,3	41,5	1,9
1907	21,4	15,9	37,3	1,3
1908	22,4	18,0	40,4	1,2
1909	14,4	13,5	27,9	1,1
Total	254,8	189,8	444,6	1,3

Fonte: a mesma do Quadro 40.

^a Unidade: contos de réis.

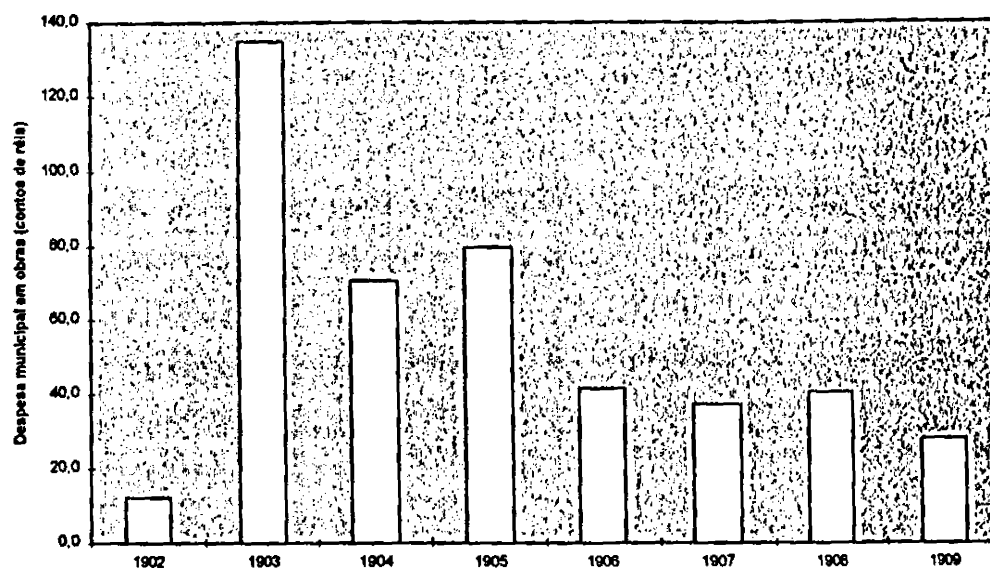
(cont. da página anterior)

das expropriações, calculos de volume e distribuição de terras, medições de cannos de esgoto, do pavimento e das obras acessórios, e bem assim o orçamento, com exclusão das expropriações [para a abertura da avenida Fontes Pereira de Melo e da avenida António Maria de Avelar].

¹³⁴ Veja-se o *ratio* entre as duas componentes nos dois quadros citados, tanto maior quanto mais cedo se situa o ano em questão.

¹³⁵ Ratio de 2,1 na primeira zona, face a um valor de 1,3 na segunda.

Figura 18: Despesas com as obras na segunda zona, 1902-1909



Quadro 43: Início da venda de lotes em ruas da segunda zona

Rua	Data de início
Ressano Garcia (República)	1901
Casal Ribeiro	1902
Estrada de Entrecampos	1902
António Maria de Avelar (Cinco de Outubro)	1904
João Crisóstomo	1904
Martinho Guimarães (Berna)	1905
Júlio Dinis	1905
Hintze Ribeiro (Miguel Bombarda)	1905
António Serpa	1906
Pinto Coelho (Defensores de Chaves)	1906
Visconde de Valmor	1907
Barbosa do Bocage	1908
José Luciano (Elias Garcia)	1908
Conde de Valbom)	1915

Fonte e notas: ver Quadro 41.

Antes de se passar a olhar para as várias etapas do processo de urbanização da segunda zona, tal como podem ser observadas pela cartografia do crescimento das diferentes artérias, importa considerar um aspecto em que esta área se revelou inovadora. Com excepção da decisão de prolongar um pouco mais a avenida António Augusto de Aguiar¹³⁶, os arruamentos construídos na primeira zona cumpriram a régua e esquadro o plano de expansão elaborado em 1888. O mesmo não se passou na segunda zona. Entre 1900 e 1903 tomam-se várias decisões que vão transformar completamente as condições de loteamento nesta zona. Em Outubro de 1900 deliberou-se um desvio do curso da avenida Casal Ribeiro, de molde a que saindo do Saldanha entroncasse directamente no largo Dona Estefânia e não na rua Almirante Barroso¹³⁷. Em 13 de Novembro de 1902 foi decidida a abertura de quatro outras ruas (João Crisóstomo, Visconde de Valmor, Barbosa do Bocage e Júlio Diniz) segundo uma lógica de loteamento que visava maximizar a valorização do terreno edificável e melhorar a circulação no interior da zona¹³⁸. Seguidamente aprovava-se a abertura da avenida Praia da Vitória e o prolongamento da avenida Pinto Coelho até encontrar a Casal Ribeiro¹³⁹. Finalmente, o prolongamento da avenida António Maria de Avelar foi deliberado como uma última alteração no projecto de urbanização da segunda zona¹⁴⁰.

¹³⁶ *Actas das Sessões da Camara Municipal de Lisboa*, 1896, p. 128.

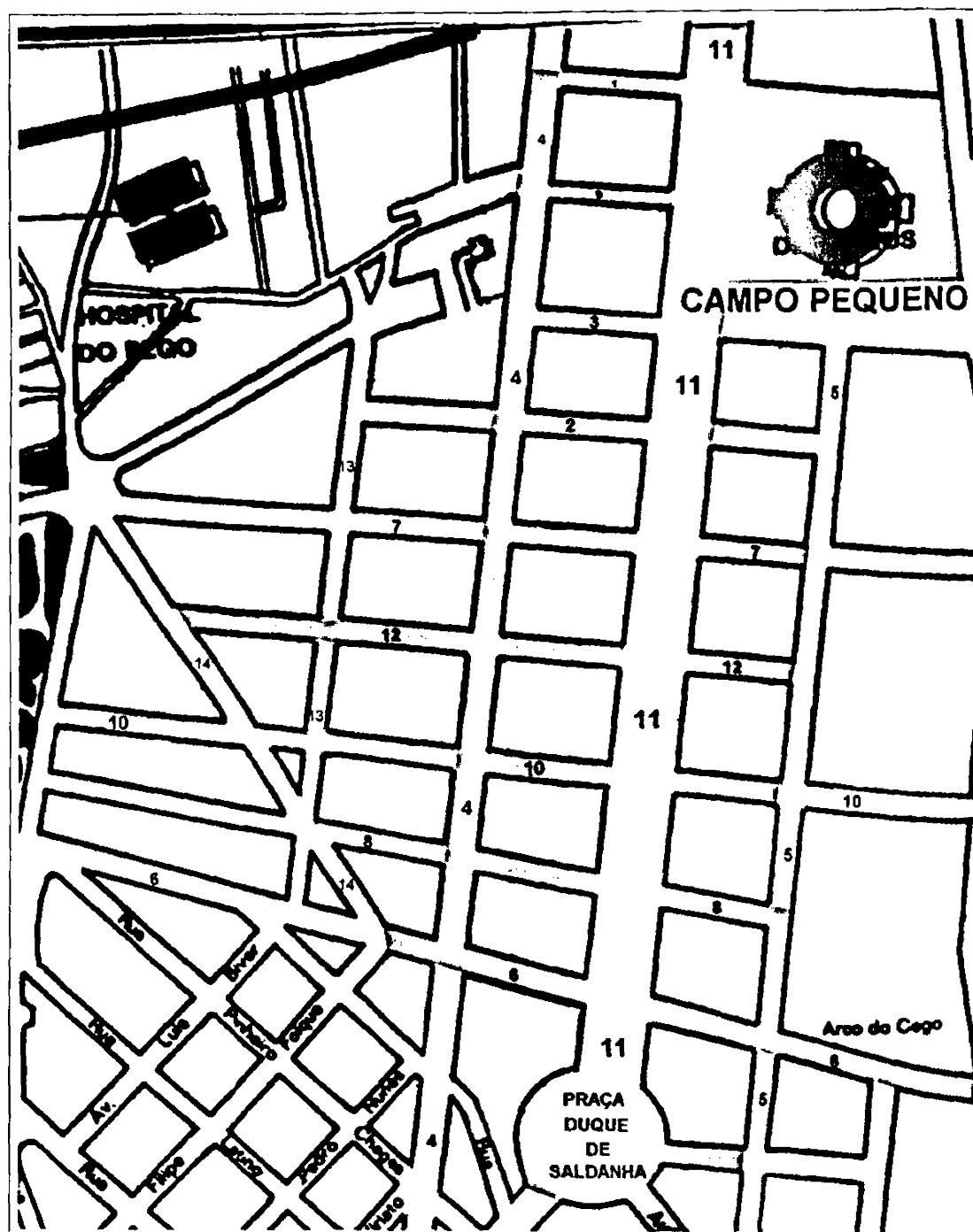
¹³⁷ Ofício nº. 9978, Direcção Geral de Obras, A.C.M.L., Arco do Cego. Solução aprovada em 4 de Outubro de 1900.

¹³⁸ «Memoria descriptiva», 29 de Julho de 1903, sem autor, provavelmente do punho de Ressano Garcia, A.C.M.L., Arco do Cego, pasta avenida Praia da Vitória, fl. 1: «[...] foi forçoso reconhecer a conveniencia que havia quer para a boa venda dos terrenos marginaes confinantes, quer para a facilidade».

¹³⁹ *Ibidem*. Esta memória descritiva refere exhaustivamente a justificação e características da abertura da avenida Praia da Vitória e da continuação da Pinto Coelho.

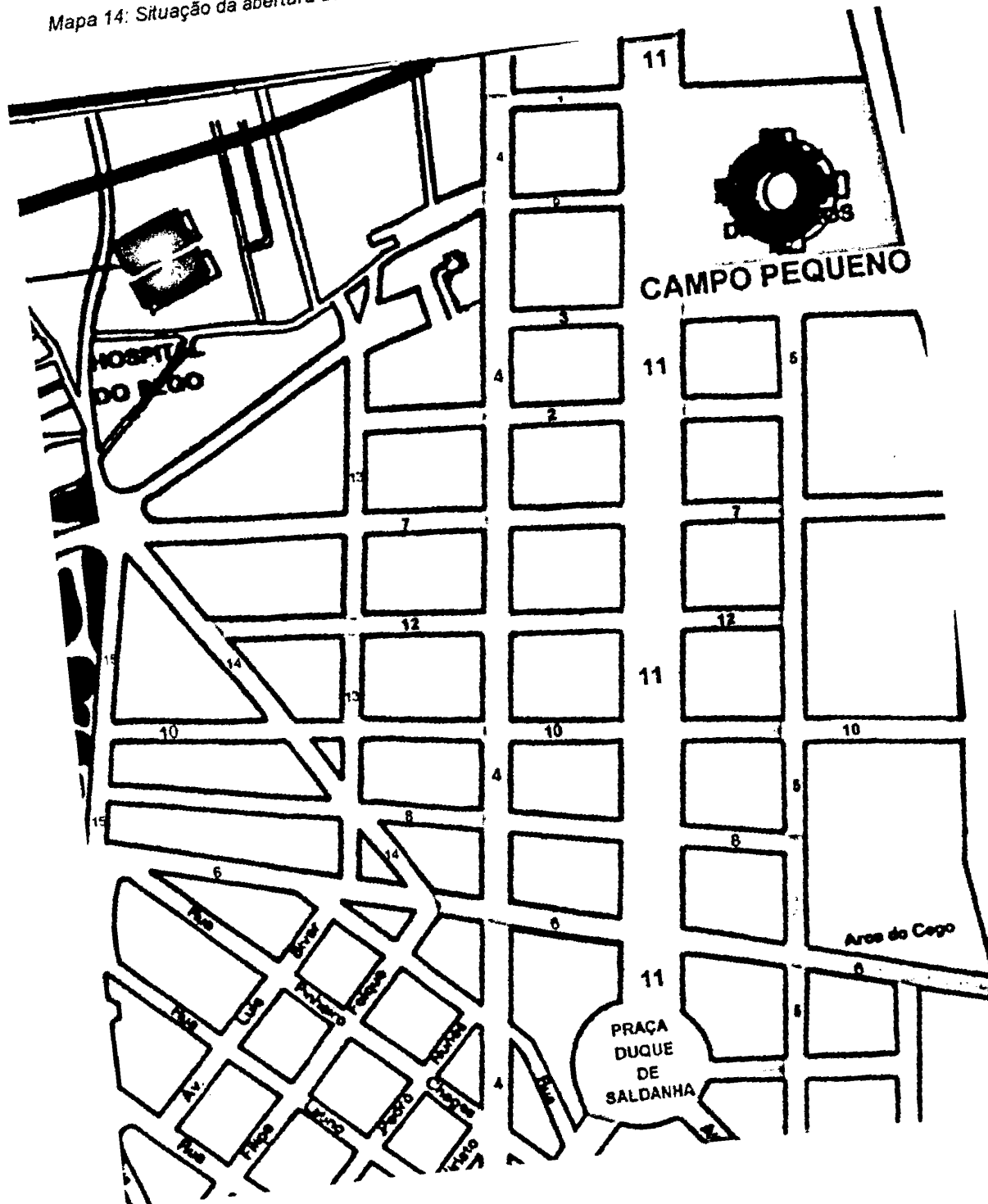
¹⁴⁰ Sessão de 17 de Setembro de 1903, *Actas das Sessões da Camara Municipal de Lisboa*, 1903, p. 252.

Mapa 13: Situação da abertura dos arruamentos projectados na segunda zona em 1905



- | | |
|--|---|
| 1 - Avenida António Serpa | 8 - Rua João Crisóstomo |
| 2 - Rua Barbosa do Bocage | 9 - Rua Júlio Dinis |
| 3 - Avenida Martinho Guimarães (Berna) | 10 - Avenida Hintze Ribeiro (Miguel Bombarda) |
| 4 - Avenida António Maria de Avelar (5 de Outubro) | 11 - Avenida Ressano Garcia (República) |
| 5 - Avenida Pinto Coelho (Defensores de Chaves) | 12 - Rua Visconde Valmor |
| 6 - Avenida Duque de Ávila | 13 - Avenida Marquês de Tomar |
| 7 - Rua José Luciano (Elias Garcia) | 14 - Avenida Conde de Valbom |

Mapa 14: Situação da abertura dos arruamentos projectados na segunda zona em 1915



A abertura de novas ruas foi a decisão mais relevante para a economia deste projecto de urbanização. Para além da justificação que atribuía à melhoria das condições de circulação no interior da zona a aprovação da construção das novas ruas, são os motivos relacionados com a venda de lotes edificáveis que surgem como razões mais sérias. Evitar a formação de lotes com profundidades enormes para o interior do quarteirão era o objectivo privilegiado. Permitia-se a criação de lotes com um custo unitário menos elevado – já que eram de menor dimensão – mas em que o espaço comprado podia ser utilizado de forma mais eficiente para a edificação¹⁴¹. Como isto era feito através da multiplicação do número de lotes a câmara ganhava com a produção acrescida do tipo de bens que estavam associados à função de qualquer promotor imobiliário – as parcelas edificáveis. Esta tarefa estava de longe de ser fácil e representa o principal desafio que se coloca à promoção imobiliária em qualquer período: como compatibilizar a posse de um recurso escasso e não reprodutível (o solo urbano) com um loteamento que permita obter o máximo de rendimento por unidade de capital investido na aquisição do solo e na sua infra-estruturação. Várias estratégias são possíveis consoante o mercado alvo a atingir – habitação popular ou vilas com uma elevada extensão de área ao seu dispor, para citar dois exemplos polarizados. No caso da terceira zona opta-se pela que privilegia a maximização do número de lotes edificáveis, com o menor espaço não aproveitável para edificação. Soluções de edificação privilegiando uma ocupação menos intensa do espaço poderiam ser levadas a cabo. Mas aí só através da arrematação de vários lotes seria possível concentrar o espaço necessário para os jardins ou os espaços verdes desejados. Era a constatação de que seria reduzida a procura para este tipo de lotes, impedindo a venda num curto espaço de tempo de lotes de grande dimensão. A organização do espaço edificável através dos arruamentos deveria cumprir essa missão estratégica para a lógica de comercialização

¹⁴¹ Veja-se o tratamento deste aspecto na secção seguinte, quando se analisar o processo de loteamento.

deveria cumprir essa missão estratégica para a lógica de comercialização do empreendimento de proporcionar um desenho que permitisse a criação de lotes com as condições que se pretendiam: pequenos, possibilitando um aproveitamento elevado do espaço para edificação e com um custo unitário que não restringisse demasiado o mercado a que se dirigiam.

Em 1905 já está construída a principal avenida de todo o projecto das zonas, a Ressano Garcia (Mapa 13)¹⁴². A avenida António Maria de Avelar, está aberta à circulação numa extensão de 850 metros, contados acima da avenida Duque de Ávila, que constitui a «fronteira» sul da segunda zona¹⁴³. A avenida Visconde de Valmor está completamente construída, tal como duas outras transversais da Ressano Garcia: a António Serpa e a Júlio Diniz. Junto a estas últimas, o largo em torno da praça de touros do Campo Pequeno¹⁴⁴, surge praticamente definido, com excepção do lado sul, mercê da falta de resolução do processo de expropriação aos condes de Galveias. Das restantes ruas, transversais da Ressano Garcia, nota-se a preocupação em realizar pequenos troços em torno da Ressano Garcia, que completem os quarteirões que a ladeiam. Deste esforço inicial de construção dos arruamentos da segunda zona estima-se que tenha resultado a abertura, pavimentação, construção de passeios e arborização de cerca de 200000 metros quadrados de novas ruas, o que constituiria qualquer coisa como dois terços da superfície total a infra-estruturar na segunda zona¹⁴⁵. É um empenho considerável, que é importante realçar como característica distintiva do processo de urbanização nesta segunda zona e que deve ser lido em conjunção com um processo de expropriações fortemente

¹⁴² Este mapa foi construído a partir da mesma fonte do Mapa 11, referida na nota 126.

¹⁴³ A parte da avenida António Maria de Avelar que pertencia à primeira zona tinha sido já completada pelo início do século, já que se encontrava integrada na primeira zona.

¹⁴⁴ A sua construção foi iniciada em 1890, tendo-se completado em 1892.

¹⁴⁵ O primeiro projecto, aprovado em 1889, previa que o espaço público em arruamentos e praças tivesse uma dimensão de cerca de 267000 metros quadrados. Calculei que a abertura dos novos arruamentos decidida entre 1900 e 1903 teria resultado na adição de mais cerca de 50000 metros quadrados à superfície inicial ocupada pelas vias públicas.

concentrado no ano inicial, como foi visto anteriormente¹⁴⁶. A concentração de praticamente dois terços das despesas com obras nos primeiros anos (1902-1905)¹⁴⁷ é significativa do esforço dedicado à rápida abertura dos eixos fundamentais da segunda zona, numa tripla perspectiva: promover a circulação, embelezar a cidade e permitir a oferta de novos lotes edificáveis numa das áreas mais ambicionadas da cidade.

O Mapa 14 apresenta a situação da construção das ruas em 1915, não se podendo neste caso utilizar o conhecido levantamento de Silva Pinto já que as folhas relativas à Ressano Garcia, e ruas adjacentes e incidentes, foram realizadas em 1908, muito pouco tempo depois da planta que serviu de base ao Mapa 13¹⁴⁸. Praticamente todos os arruamentos estão construídos na segunda zona. As maiores diferenças com a configuração viária que permanecerá até à actualidade dizem respeito às ruas marginais da zona intervencionada: a parte ocidental da avenida de Berna e a regularização da rua Marquês Sá Bandeira; os troços orientais das ruas Miguel Bombarda e Elias Garcia; os prolongamentos das ruas Barbosa do Bocage, Visconde Valmor e João Crisóstomo, de molde a cindir os três enormes talhões que permaneciam na parte oriental da segunda zona e que assim vão continuar por várias décadas. Podemos, portanto, concluir que em meados da segunda década do século XX tinham terminado os trabalhos relativos ao projecto de urbanização na segunda zona. O grande esforço de investimento municipal na expropriação e na construção de arruamentos e infra-estruturas de drenagem chegara finalmente ao seu fim. Algumas obras ainda continuaram nos primeiros dois pontos atrás citados (Berna e Sá da Bandeira; Miguel Bombarda e Elias Garcia), mas tratava-se de intervenções muito reduzidas.

¹⁴⁶ Veja-se o Quadro 37, na secção anterior.

¹⁴⁷ Veja-se os anteriores Quadro 42 e Figura 18 para uma apreciação da importância das despesas efectuadas com os arruamentos durante os anos de 1902 a 1905.

¹⁴⁸ Na ausência de qualquer outro mapa fiável para identificar as ruas já construídas antes do final da segunda década do presente século, optei por tentar reconstituir a situação dos arruamentos com base nas informações relativas aos trabalhos de urbanização e à venda de lotes. Os mapas de roteiros, que existem com frequência para esta data, são *(continua na pág. seguinte)*

A primeira conclusão que pode ser retirada relativamente ao decurso dos trabalhos de urbanização nas zonas de Picoas e da Ressano Garcia diz respeito à sua dependência relativamente ao ritmo das expropriações. A situação de bloqueio na primeira zona pela ausência de acordo relativamente à expropriação da condessa de Camaride é um bom exemplo desta dependência. Na segunda zona os trabalhos não foram tão afectados por situações semelhantes devido ao modelo de expropriação escolhido. No entanto, casos de expropriação mais lenta, como o que se passou com viscondessa de Sá da Bandeira ou com o conde de Galveias tiveram também algum impacto na maior lentidão com que essas áreas foram construídas.

A importância assumida pelo desenrolar do processo de urbanização surge igualmente quando consideramos os aspectos financeiros. Os custos das obras de infra-estruturação é superior aos montantes gastos na expropriação¹⁴⁹. Porém, enquanto as despesas naquelas obras são realizadas de forma mais espaçada no tempo, a expropriação necessita de uma muito maior liquidez. Esta diferença realça uma vez mais a relevância detida pela fase de expropriação no desenrolar do processo de urbanização.

Uma outra conclusão, ilustrada pela comparação entre o crescimento da primeira e o da segunda zonas, realça a relativa rapidez dos trabalhos quando estavam reunidas as condições essenciais para o processo de urbanização: a disponibilidade de solo, proporcionada por um processo rápido de expropriações, em primeiro lugar; a disponibilidade financeira para proceder aos investimentos necessários na abertura dos arruamento e dotação de rede de drenagem; uma situação favorável do mercado

(cont. da página anterior)

uma fonte imprecisa para o fim pretendido, já que por vezes identificam como construídas ruas que ainda estão na fase de projecto.

¹⁴⁹ Na primeira zona, em que grande parte dos trabalhos estavam já concluídos em 1909, tinha sido gasto em obras mais de 50% do custo total das expropriações. Embora não tenhamos os valores para os anos que se seguem até ao final dos trabalhos nesta zona, certamente que esta percentagem ultrapassaria os dois terços. No caso das expropriações relativas à segunda zona a percentagem deveria ser um pouco menor, rondando os 50% de excesso do custo dos trabalhos de infra-estruturação do território relativamente à despesa em expropriações.

imobiliário. O rápido crescimento da urbanização da segunda zona é um exemplo desta situação.

A urbanização do «projecto das zonas» tinha sido pensada com características de exemplaridade na relação entre espaço edificado e as infra-estruturas urbanas necessárias à vida moderna. O loteamento previa a construção dos arruamentos com dimensões regulares e amplas para os padrões lisboetas e oitocentistas, a instalação da rede de esgotos e de iluminação pública, e o contacto prévio com as companhias concessionárias para que todos os lotes tivessem já pré-instaladas a ligação obrigatória à rede geral de água¹⁵⁰ e a possibilidade de utilização doméstica do gás. Quanto à integração das novas áreas a ser urbanizadas na rede de transportes servida pela principal companhia (a Companhia Carris de Ferro de Lisboa, detentora da concessão de *tramways*), desde 1887 que o contrato então realizado previa a construção de duas novas linhas, que parcialmente serviriam a zona: uma na direcção do Lumiar, outra dirigindo-se para Sete Rios¹⁵¹. No momento em que se efectua a discussão com o município de um novo contrato de concessão para a exploração das linhas por tracção eléctrica (1896-1897), a urbanização a realizar a norte do Marquês de Pombal é totalmente integrada na rede transportadora da companhia. Em 1906 é inaugurada a tracção eléctrica até à Ressano Garcia, o que dota esta zona duma ligação fácil ao centro da cidade.

A dotação de infra-estruturas nos domínios do abastecimento de água e do fornecimento de energia por parte das companhias concessionárias obrigava a um esforço de coordenação e planificação de actividades. Logo que o projecto final das vias públicas ficou terminado,

¹⁵⁰ Em 30 de Outubro de 1880 tinha sido publicado o regulamento de encanamento obrigatório, previsto no segundo contrato com a Companhia das Águas, e que tinha sido alvo de contestação dos proprietários, com o apoio municipal durante a década de 70 do século passado. A partir daquela data todos os prédios edificados na capital tinham obrigatoriamente de estar ligados à rede de água da companhia. Cf. Luís Leite Pinto, *História do abastecimento de água à região de Lisboa*, Lisboa, INCM-EPAL, 1989, p. 177.

¹⁵¹ Uma particularidade desta expansão da rede em exploração por parte da Carris reside no facto da ligação entre o centro da cidade e estas zonas não ser feita através da avenida da (continua na pág. seguinte)

foram enviados à Companhia das Águas e à Companhia do Gás as plantas e o perfil do pavimento e canalização de esgoto, para que a instalação das redes de fornecimento de água e de gás pudessem ser planeadas e executadas antes da pavimentação das ruas¹⁵². No caso da Companhia das Águas a solução para o abastecimento de água à segunda zona tem inclusivamente um resultado desconcertante¹⁵³. A Companhia invoca o articulado do contrato realizado em 18 de Julho de 1898, o qual não obrigava a concessionária do fornecimento de água a canalizar a parte do concelho de Lisboa que tinha sido anexada em 1885, que incluía as zonas a norte da antiga estrada da Circunvalação, a avenida Duque de Ávila do «projecto das zonas». Como seria impossível a venda de qualquer lote edificável sem estar totalmente servido do acesso às redes de esgotos, energia e água¹⁵⁴, a câmara vai aceitar a sugestão da companhia para compartilhar com metade das despesas da canalização. A argumentação da companhia é pouco compreensível por parte de quem estaria interessado em alargar o número de consumidores, à custa de obras de canalização que no caso em apreço atingiam montantes modestos, cerca de 10500\$000. Sendo o acréscimo das economias de escala e a implementação de economias de contiguidade entre consumidores, objectivos que se colocavam com premência às companhias concessionárias de serviços públicos, a posição da Companhia das Águas só pode compreender-se como um meio de aproveitar a posição de

(cont. da página anterior)

Liberdade, já construída, mas pelo Arco do Cego, subindo o eixo formado pela actual avenida Almirante Reis (A. Lopes Vieira, *ob. cit.*, mapa 5, p. 124).

¹⁵² Veja-se o que aconteceu logo no início da abertura da primeira zona, com as avenidas que mais precocemente foram abertas, a António Augusto de Aguiar e a Fontes Pereira de Melo (*Actas da Comissão Executiva da Câmara Municipal de Lisboa*, sessão de 4 de Maio de 1899). Esta prática continua ulteriormente com as restantes artérias. Veja-se a título de exemplo o caso da Ressano Garcia em *Actas da Comissão Administrativa da Câmara Municipal de Lisboa*, sessão de 11 de Setembro de 1903, p. 218 e 31 de Dezembro de 1903, pp. 317-318.

¹⁵³ *Actas da Comissão Administrativa da Câmara Municipal de Lisboa*, sessão de 31 de Dezembro de 1903, pp. 317-318.

¹⁵⁴ Em algumas situações a ligação prévia à rede de água não estava assegurada, como criticava o vereador Ventura Terra em 1911. Ao contrário do que era usual, queixava-se o vereador, estavam a ser vendidos pela câmara lotes de terreno que não estavam completamente infra-estruturados (*Actas das sessões da Câmara Municipal de Lisboa*, 1911, pp. 484-486). Parecem ter sido casos raros.

fraqueza do município neste processo de urbanização. Necessitava de colocar rapidamente à venda os melhores lotes de toda a segunda zona, mas no início do século actual seria impensável que o fizesse sem eles estarem dotados de abastecimento de água.

O projecto das zonas vai também ser pioneiro na introdução de algumas das infra-estruturas técnicas da vida urbana. A primeira relaciona-se com a introdução da iluminação eléctrica nas suas artérias. Em 1904 as avenidas Fontes Pereira de Melo e Ressano Garcia estão entre as que primeiro vão ser objecto de iluminação eléctrica na cidade, substituindo os velhos candeeiros a gás¹⁵⁵. A segunda é a aplicação da energia eléctrica no campo dos transportes, já relatada.

Para que esta digressão sobre o papel da administração municipal como promotor imobiliário fique completa, resta-nos observar o seu desempenho na venda dos bens que iriam permitir financiar o projecto: os lotes edificáveis. Ao contrário de outras experiências de urbanização privada, o facto de os lotes edificáveis apenas serem vendidos completamente infra-estruturados criava dificuldades acrescidas à gestão do projecto de urbanização por parte do município. Mesmo em experiências de urbanização que não eram privadas, como o *eixample* de Barcelona¹⁵⁶, que não era uma urbanização privada, mas em que a pavimentação das ruas ou a iluminação pública podiam demorar muitos anos depois da venda dos lotes ter sido realizada e os prédios construídos. Os lotes eram transaccionados apenas com as ruas abertas, sem pavimentos, passeios, esgotos e outras infra-estruturas. Tal prática permite eliminar o tempo morto entre o investimento na urbanização e o retorno desse investimento. Permite adiar as fases mais caras da urbanização para um momento posterior, e relativamente às áreas que já tinham evidenciado a sua capacidade de crescimento. Evitavam-se, mais

¹⁵⁵ As outras são a avenida da Liberdade, a praça do Município e as ruas Áurea e Augusta na Baixa, o que dá bem a noção de singularidade, de imagem de representação e de prestígio atribuído àquelas avenidas do «projecto das zonas» (*Actas da Comissão Executiva da Camara Municipal de Lisboa*, 1904, p. 167).

uma vez, os desajustamentos financeiros que seriam provocados por investimentos a longo prazo em áreas de ocupação lenta. No caso do «projecto das zonas», em Lisboa, a gestão da urbanização surgia como um desafio difícil de superar. Era difícil recuperar rapidamente os investimentos realizados na fase prévia à venda dos lotes, mas sobretudo revelava-se uma tarefa crítica encontrar a solução para o ponto de equilíbrio mais difícil de obter num projecto de urbanização em larga escala: o equilíbrio entre as despesas realizadas no decurso dos trabalhos de urbanização e o fluxo de receitas, no sentido de impedir um largo recurso ao crédito e procurando evitar a criação de problemas de liquidez impossíveis de solucionar, como os que ocorreram em 1898.

(cont. da página anterior)

¹⁵⁶ Jaume Llobet, ob. cit., p. 66.

4. O processo de loteamento

A forma como os lotes foram desenhados é esclarecedora das características que presidiram à urbanização das zonas de Picoas e Avenidas Novas. Este será o primeiro aspecto que importa esclarecer quando se aborda o processo de loteamento nesta urbanização. Serão analisadas as dimensões de quarteirões e de lotes, e a sua distribuição pelas diferentes ruas, de molde a tentar descortinar a existência de estratégias distintas de loteamento em diferentes áreas. Em seguida, será abordada a forma como foram fixados os valores de praça dos lotes situados em diferentes locais, pressupondo que tal testemunhe sobre a distinta valorização do solo edificável no espaço abrangido pela urbanização. Por último, procurar-se-á estabelecer um balanço sobre o processo de venda de lotes ao longo dos anos.

Foi já assinalada a menor dimensão dos quarteirões na primeira zona, quando comparados com as da segunda. No primeiro caso prevalece também uma forma mais próxima do quadrado, ao passo que a segunda zona tem um maior número de quarteirões de base rectangular. Em ambos os casos, a profundidade dos quarteirões não assume valores elevados, após a abertura das ruas não previstas no projecto inicial da segunda zona.

Esta decisão de abertura de novas ruas trouxe duas consequências importantes para o processo de loteamento nesta última zona. Em primeiro lugar, impediu a formação de superfícies no interior dos quarteirões, sem possibilidade de acesso à rua e que não poderiam ter por isso uma utilização residencial¹⁵⁷. Poderiam existir opções para a

¹⁵⁷ Vejam-se os problemas criados por quarteirões enormes num outro processo de expansão urbana como foi o caso da «ciudad lineal» de Arturo Soria (D. Brandis Garcia *(continua na pág. seguinte)*)

utilização destes espaços, como áreas de fruição individual ou colectiva dos residentes do quarteirão¹⁵⁸. No entanto, também poderia ocorrer que esta superfície sem acesso directo à via pública pudesse ser ocupada por habitações de qualidade inferior, por pátios, que elevassem a densidade de ocupação residencial e deteriorassem a qualidade de vida nesta urbanização. Em segundo lugar, valorizou do ponto de vista económico o processo de loteamento. Multiplicando as vias públicas diminuía-se a dimensão dos quarteirões e elevava-se o número de lotes que podiam ser desenhados com acesso directo à rua. Esta multiplicação dos quarteirões era uma fonte de aumento das receitas para a câmara com a venda dos lotes, já que permitia o acréscimo do número de edifícios que se podiam levantar. O aumento da área dedicada aos arruamentos parecia ter como consequência uma diminuição das receitas municipais ao fazer decrescer o solo edificável para venda. Tal não acontecia, já que os lotes ficavam com uma superfície menor, mas com uma maior proporção de espaço edificável e por isso mais apetecível para o investidor que procurasse a compra de lotes com vista à construção de prédios de rendimento.

Esta modificação no desenho da rede viária foi certamente a responsável por uma dimensão média dos lotes mais próxima entre as duas zonas do que a que teria resultado de quarteirões com o dobro da superfície, como estava previsto para a segunda zona no projecto inicial (Quadro 44). Na primeira zona os lotes são de dimensão menor e têm uma maior homogeneidade, revelada pelos valores menos elevados dos coeficientes de variação e de Gini. Na segunda zona, a dispersão é maior e os lotes têm uma dimensão média com mais cerca de 150 metros quadrados.

(cont. da página anterior)

e R. Mas Hernández, «La ciudad lineal y la práctica inmobiliaria de la Compañía Madrileña de Urbanización (1894-1931)», *Ciudad y Territorio*, 3, 1981, pp. 57-58).

¹⁵⁸ Soluções pensadas para o projecto de expansão urbana de Barcelona delineado por Cerdà conforme pode ser visto em M. Corominas, «Les societats del'Eixample» in S. Barjau et al. (ed.), *La formació de l'eixample de Barcelona*, Barcelona, 1990, p. 53.

Quadro 44: Dimensão dos lotes na primeira e na segunda zonas

Zonas	Média (m ²)	Coef. variação (%)	Coef. Gini
Primeira zona	503	45	0,114
Segunda zona	658	143	0,162
Total	619	133	0,155

Fonte: Cf. nota¹⁵⁹

Uma observação mais detalhada da distribuição da superfície dos lotes por diferentes classes (anexo 7) mostra uma tendência para a bimodalidade nos lotes da primeira zona. Um quarto dos lotes são de dimensão reduzida, entre os trezentos e os quatrocentos metros quadrados, ao passo que outros tantos se vão concentrar na classe dos quinhentos a seiscentos metros quadrados. A distribuição na segunda zona é mais complexa, mas estas duas classes polarizam uma proporção significativa dos lotes: 15% na classe entre os trezentos e os quatrocentos metros quadrados; 22% dos lotes com quinhentos a seiscentos metros quadrados. A diferença mais marcante diz respeito à classe imediatamente superior, de seiscentos a setecentos metros quadrados, que funciona como a classe modal na distribuição relativa à segunda zona e aos quase 20% dos lotes que ainda têm mais de 700 metros quadrados, pertencendo a uma dimensão pouco observada na primeira zona.

Estas diferenças na dimensão média entre as duas zonas e na sua homogeneidade relativa, não devem, porém, fazer esquecer a grande proximidade do processo de loteamento. Não é tanto a técnica de base, ortogonal, que está em causa, mas sobretudo a relação entre o desenho dos lotes e as possibilidades de edificação que oferecem. A Figura 19 e a

¹⁵⁹ As fontes utilizadas para a reconstituição da dimensão dos lotes foram variadas. Incluem os mapas e quadros elaborados pela Repartição Técnica para a realização das praças (A.C.M.L., Arco do Cego, 2464, 2466, 2469, 2588, 2863, 2864, 3617, 5605, 5607, 5622-5628, 5632-5649, 6227, 6373), os autos de medição e os autos de arrematação dos lotes (A.C.M.L., Arco do Cego, autos inseridos nas caixas das diferentes ruas). Não existe a área da totalidade dos lotes nas duas zonas, no entanto o número substancial conseguido (203 na primeira zona e 424 na segunda) permite crer que se identificaram os traços característicos do processo de loteamento.

Figura 20¹⁶⁰ apresentam dois dos modelos de quarteirões mais repetidos na primeira e na segunda zonas. As áreas dos lotes reflectem as diferenças detectáveis nas médias relativas a cada uma das zonas, mas existe um aspecto em que as semelhanças são evidentes: na frente para a rua a maioria dos lotes, em qualquer das figuras, têm uma largura de cerca de 15 metros, enquanto os oito lotes de esquina apresentam uma largura de 22-25 metros. Com reduzidas variações, estes são os modelos de quarteirões mais frequentemente utilizados como molde organizador do loteamento. A profundidade de cada lote poderá variar, influenciando a área compreendida por cada parcela edificável. A dimensão do quarteirão poderá aumentar ou diminuir, repercutindo-se no número de lotes que podem ser traçados em cada quarteirão. De uma regularidade extrema são as dimensões das frentes para as ruas: entre 13,5 e 15,5 metros na generalidade dos lotes, com a excepção dos lotes de ângulo, na esquina de cada quarteirão, em que surgem frentes para a via pública de 20 a 25 metros.

¹⁶⁰ A planta da Figura 19 foi realizada a partir da planta de lotes propostos para venda em A.C.M.L., Arco do Cego, 6227, enquanto a planta da Figura 20 foi reproduzida com base numa planta semelhante relativa à segunda zona existente no mesmo arquivo com cota 7532.

Para além da escolha que presidiu à abertura de vias não previstas no plano aprovado em 1889, também o desenho dos lotes pretendeu maximizar a possibilidade de rentabilização do terreno edificável. Aumentar as vias públicas permitia multiplicar os quarteirões e as parcelas de terreno para construção. Diminuir o espaço que cada parcela tinha de frente para a rua possibilitava a proliferação de lotes. Ambas as medidas asseguravam uma maior rentabilização do investimento público, sem um grande sacrifício das possibilidades de manipulação do espaço por parte dos promotores que iriam tomar as decisões de construção¹⁶¹.

A rentabilização do espaço para construção era assegurada de várias formas. Em primeiro lugar, aumentava-se o número de lotes que eram lançados no mercado. A segunda consequência do modelo de desenho dos lotes era a redução do preço unitário de cada lote. Mas como o espaço edificável em cada lote era superior – devido à redução da profundidade dos quarteirões – esta solução teria um efeito de manutenção tendencial do preço por metro quadrado em valores mais elevados do que aqueles que seriam conseguidos se uma parte importante do lote fosse destinada a jardins ou a quintais. Esta redução do valor unitário de cada lote resultante da sua miniaturização teria ainda como resultado a possibilidade de atrair um maior número de compradores do que aqueles que poderiam estar interessados em lotes com superfícies mais elevadas.

As possibilidades de manipulação do espaço por parte dos futuros promotores imobiliários mantinham-se intactas e mesmo porventura acrescidas. Bastava que se comprassem lotes contíguos e a fachada do prédio a construir podia ser aumentada ou a área disponível para espaço verde ampliada.

¹⁶¹ A flexibilidade do sistema ortogonal para poder incorporar diferentes estratégias de edificação é salientada por Sam B. Warner, *Streetcar suburbs: the process of growth in Boston, 1870-1900*, Cambridge (Mass.), 1962, pp. 139-140.

Em termos arquitectónicos e estéticos os resultados poderiam ser pouco entusiasmantes¹⁶². Ao alargar o leque de capitais que poderiam procurar os lotes postos em praça pela câmara à custa da miniaturização das parcelas edificáveis estava-se a restringir a probabilidade de a arquitectura daí resultante poder ser muito diferente daquela que se observava noutras áreas da cidade: no Bairro Camões ou nas zonas não planeadas da avenida Rainha Dona Amélia, nos prédios que se edificavam na Estrela ou em Campo de Ourique. Abria-se caminho ao surgimento dos prédios de rendimento anódinos e fruto de iniciativas de reduzida dimensão. Diminuía-se a exemplaridade do projecto de urbanização do ponto de vista do património construído para se valorizar a função de organização da edificação.

Algumas distinções podem ser observadas no desenho dos lotes entre ruas e não já meramente entre as duas zonas. Como seria de esperar, as ruas de maior dimensão têm em geral uma geometria do loteamento que amplifica as áreas disponíveis. Tratava-se de traduzir nos prédios a serem construídos uma distinção do seu porte (lotes maiores dando origem a edifícios de maior dimensão) ou das suas características (construção de vilas em vez de prédios de rendimento) que singularizasse as artérias que tinham também uma posição hierárquica superior.

Na primeira zona, os casos das avenidas António Augusto de Aguiar e Fontes Pereira de Melo são os que ilustram de forma mais evidente este princípio. A primeira tem uma dimensão média dos seus lotes de cerca de 570 metros quadrados e é nos lotes com uma superfície entre os 600 e os 700 metros quadrados que se concentra o maior número de casos. Na segunda artéria, que rasga a ligação para a Praça Duque de

¹⁶² Para além das críticas dos contemporâneos relativamente à arquitectura destas novas zonas (cf. Raquel Henriques da Silva, *ob. cit.*, para exemplos dessas apreciações negativas sobre as Avenidas Novas do ponto de vista estético), o próprio município reconhecia em 1915 que a administração deveria ter uma posição mais activa na definição da «esthetica das fachadas dos edificios». Enquanto o governo não aprovasse a lei proposta pelo município para regulamentar este aspecto, definia-se provisoriamente a capacidade de intervenção da Repartição de Arquitectura esta matéria (*Actas da Comissão Executiva da Camara Municipal de Lisboa*, 1915, p. 66). Os resultados foram pouco visíveis.

Saldanha, a dimensão média fica-se pelos 540 metros quadrados¹⁶³, e não é tão nítida a concentração dos lotes numa classe de superfície. Existe um número significativo (cerca de 44%) com uma dimensão reduzida, abaixo dos 400 metros quadrados. Igual número são os que ocupam as classes de superfície mais elevadas, acima dos 600 metros quadrados, surgindo nesta rua de forma bem nítida a distribuição bimodal já referenciada¹⁶⁴. Pelo contrário, outras artérias desta primeira zona apresentam uma dimensão média dos lotes muito modesta. Estão neste casos as ruas Filipe Folque, Luís Bivar, Fernão Lopes, Pedro Nunes e Barros Gomes¹⁶⁵, em que os lotes têm dimensões abaixo dos 500 metros quadrados e em que as classes dos 300-400 ou, quando muito, a dos 400-500 metros quadrados concentram o maior número de parcelas.

Na segunda zona são as avenidas Ressano Garcia, António Maria de Avelar, Martinho Guimarães, Pinto Coelho e Duque de Ávila que têm dimensões médias dos lotes com valores superiores. Nelas estão incluídas – para além da avenida mais importante de todo o projecto de urbanização – a maioria das artérias com uma largura mais elevada e que as colocava num lugar mais alto da hierarquia dos eixos viários nesta zona¹⁶⁶. Com dimensões de lotes mais reduzidas encontramos as artérias secundárias,

¹⁶³ Mesmo assim bem acima da média desta zona, como pode ser detectado no Quadro 44.

¹⁶⁴ Não disponho da superfície de todos os lotes vendidos nesta avenida. O caso mais flagrante é o do lote comprado pelo financeiro Cândido Sottomayor (do lado direito de quem subia a avenida Fontes Pereira de Melo), que ocupava todo um quarteirão e que deveria ter perto de 6000 metros quadrados, pelo qual pagou em 1900 cerca de 40 contos de réis.

¹⁶⁵ Mais tarde esta será a rua Viriato, retirando da toponímia da zona o nome do ex-vereador da câmara, deputado e administrador do Banco de Portugal, que teve a infelicidade de pertencer ao governo na altura do Ultimatum inglês e de ser o seu ministro dos Negócios Estrangeiros, situação que terá provocado que o seu nome fosse substituído pelo lendário herói da resistência à colonização romana (decisão da sessão de 3 de Agosto de 1911, *Actas das sessões da Camara Municipal de Lisboa*, 1911, p. 469).

¹⁶⁶ As excepções são a avenida Casal Ribeiro, com 30 metros, mas para a qual só disponho de três lotes, todos com dimensões abaixo dos 400 metros quadrados, a pequena rua António Serpa, as avenidas José Luciano e Hintze Ribeiro, todas com 25 m. No que diz respeito a estas duas últimas, surge novamente a distribuição bimodal a que já foi feita referência, que em termos simplistas se pode traduzir da seguinte forma: metade dos lotes apresenta dimensões entre os 300 e os 500 metros quadrados; uma proporção de perto de metade tem áreas superiores a 600 metros quadrados.

como as ruas Barbosa do Bocage, Conde de Valbom, João Crisóstomo e Júlio Dinis, todas elas planeadas após a aprovação do projecto de expansão em 1889. A redução dos quarteirões alcançada com a abertura destas novas vias ajudou a amplificar na segunda zona as características do loteamento que eram visíveis na área a sul da praça do Saldanha.

A praça Duque de Saldanha apresenta a dimensão média mais elevada dos nove lotes que aí foram identificados. Atinge quase 800 metros quadrados, tendo dois dos lotes mais de 1000 metros quadrados de superfície. Tal dimensão espelha o papel central desempenhado por esta área, na conjunção entre as duas zonas, como ponto de distribuição de tráfego para vários pontos da cidade. Tal como nas avenidas Fontes Pereira de Melo e da República, em que surgem alguns lotes com valores elevados, também naquela praça se pretende marcar o seu carácter proeminente, hierarquizando à partida o tipo de edifícios que nela poderiam surgir. Nas duas avenidas, alguns lotes de maior dimensão acabam por não influenciar tão visivelmente um valor médio em que pesa uma massa significativa de parcelas com superfícies menores. Na praça Duque de Saldanha a proeminência desses lotes surge de forma mais nítida.

A estratégia de comercialização dos lotes por parte da administração municipal não passava apenas pelo desenho do loteamento e pela definição da área das parcelas a comercializar. Um elemento essencial da operação de venda dos lotes, comum a qualquer transacção onerosa, tinha a ver com o preço pelo qual os lotes eram levados à praça para serem licitados. Trata-se de saber o preço por que eram colocados os lotes no mercado, a sua variação por rua e no interior de cada quarteirão. Mais uma vez não existe a possibilidade de ter dados sobre o conjunto das operações de licitação de lotes nas primeira e segunda zonas desde o final dos anos 90 do século passado. Escolheu-se por isso um momento em que estava a ser lançado no mercado um número substancial de lotes, simultaneamente em ambas as zonas, e onde também surgem alguns lotes pertencentes às áreas do topo ocidental da

avenida da Liberdade, também incluídas no «projecto das zonas» em 1889, mas que verdadeiramente faziam parte do projecto de urbanização da Avenida¹⁶⁷. Os resultados estão sumariados no Quadro 45.

¹⁶⁷ As fontes de informação utilizadas são vários quadros elaborados pelos serviços técnicos da câmara, entre 1904 e 1907, coligindo os lotes que estavam prontos a ser postos em praça. Embora estes mapas compreendam várias centenas de lotes cada um, a informação é repetitiva, já que os lotes que primeiro eram postos em praça viam arrastar a sua venda por largos anos, continuando a constar em quadros sucessivos. Fontes utilizadas: «Avenida Ressano Garcia e ruas adjacentes. Mappa indicando diversos lotes de terreno para venda na 1ª e na 2ª zonas» (1904), «Venda de terrenos para edificação. Mappa indicando diversos lotes de terreno ao longo das Avenidas Ressano Garcia, Antonio Maria de Avellar e d'outras avenidas e ruas normalmente a estas» (1906), «Vendas de terrenos para edificações...» (sem data, anterior a 1907), «Venda de terrenos para edificações...» (1906), «Avenida Ressano Garcia e ruas adjacentes. Mappa indicando diversos lotes de terreno para venda na 1ª e na 2ª zonas» (sem data, 1905-1907) – todos estes documentos são quadros sem número de identificação, do A.C.M.L., Arco do Cego, pastas das avenidas da República e Cinco de Outubro. Também «Planta dos lotes...» [várias, com datas entre 1904 e 1907: são plantas dos lotes, que contêm também quadros com os número de identificação das parcelas a serem vendidas, a sua localização e o preço de praça, no mesmo arquivo, cotas 2464, 2469, 2588, 2864, 5605, 5607, 5640, 5642-5649, 6227].

Quadro 45: Preço de licitação dos lotes colocados em praça entre 1904 e 1907

LOCAL	Preço/m2	Nº de lotes
RODRIGO DA FONSECA	7\$300	3
A. BRAANCAMP	8\$733	3
A. HERCULANO	13\$667	3
1ª zona (Avenida da Liberdade)	9\$900	
LATINO COELHO	3\$634	4
ANDRADE CORVO	3\$773	11
VIRIATO	3\$786	7
PINHEIRO CHAGAS	3\$800	5
FERNÃO LOPES	4\$000	6
SOUSA MARTINS	4\$000	11
TOMÁS RIBEIRO	4\$083	6
ESTRADA DAS PICOAS	4\$188	8
PEDRO NUNES	4\$250	12
FILIPE FOLQUE	4\$447	19
CASAL RIBEIRO	5\$300	15
1ª zona (Picoas)	4\$253	
ESTRADA DE ENTRECAMPOS	3\$000	5
ELIAS GARCIA	3\$731	13
BARBOSA DO BOCAGE	3\$909	11
JULIO DINIZ	3\$909	11
BERNA	4\$092	12
VISCONDE DE VALMOR	4\$154	26
ANTÓNIO SERPA	4\$214	14
DUQUE DE ÁVILA	4\$246	13
JOÃO CRISÓSTOMO	4\$328	29
MIGUEL BOMBARDA	4\$619	22
DEFENSORES DE CHAVES	4\$630	23
5 DE OUTUBRO	5\$440	50
REPÚBLICA	5\$940	28
2ª zona	4\$634	

Fontes: Ver nota 167.

Um primeiro aspecto a salientar diz respeito à ausência de artérias tão importantes quanto as avenidas Fontes Pereira de Melo e António Augusto de Aguiar, ou a praça Duque de Saldanha. Em 1904 já os lotes aí situados tinham sido vendidos, pelo que não constam das listas dos lotes a ir a praça, elaboradas pelos serviços técnicos da câmara. Mesmo na Ressano Garcia (avenida da República), também já tinha sido vendido um número significativo de parcelas edificáveis, num número que se situaria em mais de uma dezena. Esta a razão por que os três primeiros locais não constam do Quadro 45. Se lá estivessem ocupariam os primeiros lugares entre os arruamentos com os mais elevados preços médios de licitação dos lotes. O resultado da venda dos lotes nestes locais assim o demonstra. Na avenida António Augusto de Aguiar, dos lotes de que se dispõem de dados relativos ao seu preço de venda, encontramos valores por metro quadrado superiores a 7\$000, que se situam entre os mais altos de todo o projecto das zonas. Esta avenida não apenas era uma das artérias principais do projecto de urbanização, como também ficaria numa situação privilegiada, se o plano inicial fosse cumprido. Apenas o seu lado oriental seria edificado, dando a fachada dos edifícios directamente para o Parque da Liberdade, no que deveria constituir uma das mais belas ruas da cidade. Como já foi referido, a avenida Sidónio Pais acabou por ser construída entre a António Augusto de Aguiar e o Parque. A avenida Fontes Pereira de Melo apresenta também valores elevados de arrematação dos lotes, com uma média de 5\$500 por metro quadrado, situando-se entre as artérias mais valorizadas. Por último, a praça Duque do Saldanha tem um comportamento semelhante, com um valor médio por metro quadrado de 5\$400.

O Quadro 45 não apresenta surpresas. O valor médio de licitação por metro quadrado não é substancialmente diferente entre a primeira e a segunda zonas, compensando a presença da avenida Casal Ribeiro, muito valorizada pela proximidade da praça do Saldanha, a ausência de dados relativos às avenidas António Augusto de Aguiar e Fontes Pereira de

Melo¹⁶⁸. Nota-se sobretudo o efeito provocado pela proliferação de arruamentos com uma dimensão reduzida – largura de 20 metros, como regra, para as ruas da primeira zona – num preço de licitação que não ultrapassa os 4\$000 por metro quadrado em mais de metade das ruas e em dois terços dos lotes postos à venda.

São duas as diferenças mais marcantes no preço de licitação entre as duas zonas. A primeira diz respeito à distância que separa as duas grandes avenidas – António Maria Avelar e Ressano Garcia – relativamente a todas as outras artérias. Se a elas juntássemos as avenidas Fontes Pereira de Melo, António Augusto de Aguiar e Casal Ribeiro, e a praça Duque de Saldanha teríamos os locais que a avaliação municipal mais valorizava no projecto de urbanização que se desenrolava a norte do Marquês de Pombal. Esta constatação revela que a malha mais apertada da rede ortogonal da urbanização das Picoas, quando comparada com a malha da urbanização que se efectuava após a praça Duque do Saldanha, não se reflectia de forma muito nítida na valorização do preço dos lotes. O tipo de lotes colocado à disposição dos promotores da construção não era, afinal, radicalmente diferente, com as suas frentes estreitas e a dimensão média reduzida, que na esmagadora maioria dos casos os destinava a iniciativas empresariais modestas e a edifícios de porte pouco distinto.

A segunda diferença é revelada pela comparação entre o preço de licitação de alguns dos lotes que eram levados à praça perto da avenida da Liberdade¹⁶⁹ e as zonas mais valorizadas do projecto das zonas. Lotes nas ruas Alexandre Herculano, Braamcamp ou Rodrigo da Fonseca tinham valores de licitação que apenas eram alcançados pelos lotes mais valorizados da avenida da República e – provavelmente – das avenidas Fontes Pereira de Melo, António Augusto de Aguiar e Praça do Saldanha.

¹⁶⁸ Pela sua situação a avenida Tomás Ribeiro, é muito mais uma artéria da segunda do que da primeira zona, embora seja sempre classificada como tal pelos serviços municipais.

Os valores de licitação unitários mais elevados – com preços por metro quadrado de 15\$000 – não podiam ser atingidos nas zonas de Picoas ou da Ressano Garcia, a não ser no final da primeira guerra mundial, empurrados pela espiral inflacionista.

A localização numa artéria não era a única característica a marcar a possível diferença na valorização dum lote. Nas plantas das figuras atrás colocadas para exemplificar o processo de loteamento na primeira e na segunda zonas apresentam-se dois outros motivos geradores de distinções no preço base por que eram licitados os lotes. Em ambos os casos se repetem os mesmos cálculos presidindo à valorização do lote, tendo como directriz a localização no quarteirão. Os dois exemplos referem-se a zonas distintas, procurando com isso ilustrar a repetição dos mesmos mecanismos de valorização dos lotes independentemente da sua localização no projecto de urbanização.

Observe-se a anterior Figura 19. Nela estão representados dois quarteirões da primeira zona (talhões 47 e 40), para os quais existem valores de licitação para todos os lotes. O desenho dos lotes é característico da divisão dos quarteirões quadriláteros desta zona, com excepção do lote nº 222, que não se encontrava subdividido da forma usual¹⁷⁰. É o único que apresenta um desenho excepcional e um valor por metro quadrado que foge à uniformidade observada nos outros lotes.

A regularidade é evidente em torno de três preços que correspondem a outras tantas localizações no interior do quarteirão. Os lotes de esquina são os mais valorizados, tendo sempre um valor por metro quadrado de 5\$000, quaisquer que sejam as ruas onde estão situados. Compreende-se esta valorização acrescida. São as parcelas edificáveis que têm uma maior frente de rua, o que lhes permite uma

(cont. da página anterior)

¹⁶⁹ No Quadro 45 são as primeiras artérias a serem apresentadas, cujo valor médio de licitação é pouco inferior a 10\$000 por metro quadrado.

¹⁷⁰ Não encontrei qualquer outra indicação que revelasse uma venda tal como surge na figura 1 ou que tivesse sido sujeito a ulterior parcelarização.

maior adaptabilidade a diferentes tipos de edifício e um melhor aproveitamento do espaço do lote na fase da construção. Sendo o espaço de fachada muito superior ao dos outros lotes – perto do triplo, 40 a 44 metros contra cerca de 15 nos restantes lotes –, as possibilidades de ocupação da parcela com espaço edificado é muito maior, tendo em conta as regras de edificação que exigiam que qualquer divisão tivesse acesso directo a uma janela. Recebia ar e luz em abundância e gozava de uma vista muito mais desafogada, devido à sua localização num cruzamento. Tudo razões para estes prédios gozarem de uma preferência e distinção repercutida num preço de licitação mais elevado¹⁷¹.

Em seguida vêm os lotes em que a frente para a rua é menor, com os 15 metros atrás referidos. Porém, aqui observa-se uma outra distinção. Os lotes com áreas mais elevadas, fruto do seu alongamento para o interior do quarteirão têm uma valorização menor, apresentando um preço por metro quadrado uniforme de 3\$500. Em contrapartida, os lotes com uma frente para a rua de dimensão semelhante, mas com uma menor profundidade – 22 ou 24 metros nos exemplos escolhidos, contra 36 a 39 metros nas parcelas mais alongadas – são colocados em praça por um preço superior, 4\$000 por metro quadrado. A lógica de valorização diferencial dos lotes que determina esta distinção resulta uma vez mais do aproveitamento da superfície do lote para a construção residencial. Nos lotes menos profundos, com áreas aproximadas de 340 a 370 metros quadrados, a sua superfície pode ser quase totalmente aproveitada para edificação, seguindo as regras de edificação em vigor, de acordo com as posturas municipais ou, a partir de 1903, com o regulamento de salubridade das edificações urbanas. Pelo contrário, os lotes com uma profundidade maior terão necessariamente de deixar um espaço posterior para logradouro dos residentes.

¹⁷¹ Veja-se as observações que também Françoise Boudon faz sobre os prédios de esquina em «La 'haussmanisation' du centre de Paris: le nouveau parcellaire», *Storia della Città*, no. 5, 1977, p. 40.

A Figura 20 apresenta dois quarteirões na segunda zona, delimitados pelas avenidas Ressano Garcia, Martinho Guimarães, António Maria Avelar e António de Serpa, atravessados por uma rua que não existia no projecto inicial de urbanização e que ainda é identificada como a «rua em frente da praça de touros» nas plantas e quadros dos lotes a levar a praça que serviram de fonte de análise para esta secção. A situação revelada por estes dois quarteirões é um pouco mais complexa do que a anterior. Não tanto pela superior dimensão do quarteirão, mas pela valorização diferencial atribuída às várias artérias. Contudo, os mecanismos de atribuição do preço de praça nestes quarteirões da segunda zona são exactamente os mesmos que foram observados na outra planta. Os lotes de esquina continuam a ter valores mais elevados: 8\$000 por metro quadrado quando a fachada do futuro prédio pode dar para a avenida Ressano Garcia; 6\$000 quando uma das faces para a via pública dá para António Maria Avelar. Os lotes de profundidade menor continuam a ter um preço intermédio, equivalente nestes quarteirões a 5\$000 por metro quadrado.

O elemento de complexidade aqui introduzido consiste numa escala de valorização que premeia também a localização relativamente à artéria, cruzada com a situação no interior do quarteirão. É o que explica que os lotes de esquina tenham preços de licitação diferentes consoante estejam virados para a Ressano Garcia ou para a António Maria de Avelar. Nos lotes de menor profundidade (25 metros)¹⁷² o factor de valorização relacionado com a artéria que serve de fachada não é considerado, tendo em conta que as ruas onde se localizam não têm a projecção das avenidas que acabaram de ser referidas. A avenida Martinho de Guimarães, a António de Serpa e a rua Júlio Dinis não introduzem neste caso qualquer elemento de diferenciação adicional. Já nos lotes com 40 a 44 metros de profundidade, existe uma tripla hierarquia ditada pela rua onde se localizam. Em primeiro lugar, vêm os que têm a avenida Ressano

¹⁷² Lotes 135, 138, 143, 146, 312, 314, 320 e 323.

Garcia como fachada, alcançando preços de licitação de 6\$000¹⁷³. Num segundo plano estão os lotes virados para a avenida António Maria de Avelar, que se vendem a 5\$000 por metro quadrado. Por último, a grande maioria dos lotes, com frente para a Martinho Guimarães¹⁷⁴, para a Júlio Dinis¹⁷⁵ e para a António Serpa¹⁷⁶, são avaliados pelo valor mais baixo (3\$500 por metro quadrado), fruto duma dupla desvantagem de localização: dentro do quarteirão, por admitirem uma menor proporção da superfície destinada a edificação e por terem uma menor frente para a rua; na rede viária, por estarem localizados em ruas menos valorizadas.

Em suma, a geometria das parcelas edificáveis revelada pela organização do loteamento salienta a regularidade e padronização que também era visível na própria organização da rede viária. Formas simples, de base quadrilateral, que se contrapunham aos lotes irregulares que caracterizavam as formas não planeadas e antigas de urbanização. Os dois imperativos que surgem como mais salientes neste desenho do loteamento são simultaneamente os imperativos de salubridade, que regiam as normas de edificação regulamentadas nas décadas finais do século XIX, e a rentabilidade do investimento no solo urbano.

A venda dos lotes municipais era regida por algumas regras, sempre repetidas em qualquer edital que publicitava a realização duma praça¹⁷⁷. Cada lote deveria ser arrematado pela maior oferta sobre o preço base que a administração municipal estabelecia, em que cada lanço nunca poderia ser inferior a \$100. No momento da arrematação gozaria do direito de preferência o proprietário expropriado, caso o quisesse invocar¹⁷⁸. O arrematante pagaria no momento da realização da praça 10% do preço do

¹⁷³ Lotes 132, 133, 140 e 141.

¹⁷⁴ Lotes 136, 231, 233 e 313.

¹⁷⁵ Lotes 137, 232, 234, 215, 144, 235, 322, e 321.

¹⁷⁶ Lotes 145, 236, 325, e 324.

¹⁷⁷ «Programma das condições de praça para a venda de diversos lotes de terreno municipal situados na rua Antonio Augusto d'Aguiar», 12 de Agosto de 1902, A.C.M.L., Arco do Cego.

lote, sendo os restantes 90% entregues no momento da realização da escritura de compra e venda. O comprador deveria vedar o lote, na parte limitada pela via pública, e ficava obrigado à edificação do prédio no prazo máximo de dois anos a partir da realização da escritura. Em caso de contravenção a multa era pesada: 5\$000 por cada dia que passasse, servindo o prédio como garantia.

Cumpriam-se em praça as expectativas de valorização dos lotes? Na maioria dos casos a resposta é afirmativa, como pode ser observado no Quadro 46¹⁷⁹. O número de lotes que viram diminuir o seu preço entre a avaliação e a arrematação não ultrapassam uma dezena, enquanto que mais de metade manteve o valor com que tinha chegado à praça ou viu-o mesmo aumentado em 39% dos casos. A razão para este resultado diz respeito à postura seguida pela câmara no processo de arrematação. Os valores de licitação por metro quadrado, mais do que preços médios de mercado para os lotes situados nas áreas abrangidas pelo projecto de urbanização, posicionam-se como valores mínimos de licitação. Quando não são atingidos, a administração não realiza a arrematação. Em períodos de menor procura, de maior pressão sobre as receitas que iriam alimentar as obras de urbanização, podia-se tomar uma posterior decisão tendente à diminuição do preço base de licitação¹⁸⁰. Na maioria das vezes

(cont. da página anterior)

¹⁷⁸ Esta era uma disposição que constava da lei de expropriação por zonas de 9 de Agosto de 1888.

¹⁷⁹ Este quadro foi construído a partir do cruzamento de informações provenientes de diferentes fontes. Em primeiro lugar, as listas com os preços de licitação dos lotes, já referenciadas na nota 167. Os preços efectivos de venda por metro quadrado foram obtidos através de fontes variadas: actas das vereações municipais de diferentes anos, sempre que era indicada esta informação, o que estava longe de ser frequente; officios de venda de lotes de diversas proveniências nos serviços camarários (dos serviços técnicos comunicando a arrematação, do serviço jurídico comunicando a realização das escrituras de venda, por exemplo); autos de arrematação. Esta última documentação está integrada nas pastas relativas a cada uma das ruas, no A.C.M.L., Arco do Cego. Os autos de arrematação são pouco frequentes antes de 1910 e mesmo depois desta data várias ruas não dispõem desta documentação, como foi referido no início deste capítulo.

¹⁸⁰ Foi o que aconteceu em 1 de Março de 1902, em que tinham ido à praça lotes situados na avenida Fontes Pereira de Melo, rua São Sebastião da Pedreira e Largo do Andaluz sem existirem quaisquer licitantes. Face a esta situação, o Serviço de Obras propunha uma diminuição de \$500 no preço base de cada lote (Actas das Sessões da Comissão Administrativa da Camara Municipal de Lisboa, 1902, p. 94). Situação idêntica ocorreu
(continua na pág. seguinte)

esperava-se por uma ocasião mais favorável para colocar os lotes à venda.

Resta acrescentar que raramente ocorria uma valorização elevada dos lotes, relativamente ao valor de licitação, ao contrário do que o Quadro 46 pode dar a entender. A oferta de lotes para venda na área abrangida pelo «projecto das zonas» era de tal forma elevada que raramente suscitava uma concentração de licitantes que fizesse aumentar significativamente o valor da arrematação face ao preço base. Ocorriam por vezes diferenças de \$100 por metro quadrado sobre o valor da licitação, mas não mais do que isso. Variações de maior amplitude só aconteceram quando os lotes demoraram vários anos até serem vendidos, acabando por apenas serem comprados após o eclodir da primeira guerra mundial. Aí não foi invulgar existirem acréscimos de 20% e mais sobre os valores iniciais de licitação¹⁸¹.

(cont. da página anterior)

alguns meses depois com uma praça de lotes na zona de Alcântara, também urbanizada pelo município (*Actas das Sessões da Comissão Administrativa da Camara Municipal de Lisboa*, 1902, p. 261) e com outros lotes da primeira zona (*Actas das Sessões da Comissão Administrativa da Camara Municipal de Lisboa*, 1902, p. 296).

¹⁸¹ Por exemplo, entre 1915 e 1917, vários lotes nas ruas Elias Garcia e Miguel Bombarda, com um valor de licitação de 3\$500 por metro quadrado em 1907, estavam a ser vendidos por 4\$600. Ainda em 1917, dois lotes – um na avenida da República, o outro na António Serpa – avaliados inicialmente em 5\$000 por metro quadrado, foram arrematados, respectivamente, por 9\$600 e 11\$000. Já em 1920, dois lotes na Visconde Valmor seriam arrematados por 32\$000 e 40\$500 o metro quadrado, quando a sua avaliação inicial tinha sido 6\$000 e 3\$500.

Quadro 46: Venda dos lotes: variação do preço por metro quadrado entre a avaliação da câmara e a venda

Tipo de variação	%
Manutenção (= ou +/- 5%)	57
Diminuição	4
Aumento	39
Total dos lotes analisados (n=262)	100

Fonte: Veja-se a nota 179.

A inexistência de quebras sobre o preço base de licitação não envolve qualquer balanço lisonjeiro para a capacidade de colocação das parcelas edificáveis no mercado. Os montantes estabelecidos inicialmente como podendo assegurar a viabilidade económica do empreendimento situavam-se entre 7\$377 a 9\$872 por metro quadrado na primeira zona e tinham sido fixados em 3\$709 na segunda zona¹⁸². Ora, de acordo com os dados recolhidos sobre a venda de lotes em praça, na primeira zona o valor médio por metro quadrado situou-se em 5\$936, valor que subiria um pouco mais, se existissem mais observações relativas à venda dos lotes mais valorizados nesta zona – as ruas perto da avenida da Liberdade, as avenidas António Augusto de Aguiar e a Fontes Pereira de Melo¹⁸³. Na segunda zona, o preço médio alcançado é mesmo superior, atingindo os 8\$914 por metro quadrado, nitidamente inflacionado pelo peso das vendas realizadas a partir de 1914¹⁸⁴.

¹⁸² Memória sobre a economia dos dois projectos, elaborada pela repartição técnica, apresentada e aprovada na sessão de 13 de Abril de 1889 (*Actas das Sessões da Camara Municipal de Lisboa*, 1889, pp. 55-57).

¹⁸³ O efeito de sobrevalorização induzido pela inflação gerada durante o primeiro conflito mundial faz-se sentir menos nesta zona, já que são menos as vendas que se realizam durante a guerra e nos anos seguintes, ao contrário do que se passa com a segunda zona. A preços de 1914 o valor médio por metro quadrado dos lotes vendidos na primeira zona seria de 5\$079 (utilização do Índice de preços elaborado por Mata e Valério, já referido).

¹⁸⁴ Em termos reais, o preço por metro quadrado seria de 5\$179, praticamente igual ao valor encontrado na primeira zona.

No entanto, o projecto inicial previa a venda dos lotes num prazo de seis anos, quando se aprovou a urbanização em 1889¹⁸⁵, ou de dez anos, quando se apreciou a proposta de Henry Lusseau¹⁸⁶. O período ao longo do qual se estendeu a venda de lotes provenientes do «projecto das zonas» abrangeu mais de 30 anos¹⁸⁷, o que representou um prazo muito maior para a amortização do capital dispendido nas expropriações e nas obras de infra-estruturação. Se se tratasse de uma empresa privada teria soçobrado perante tamanha impossibilidade de rapidamente realizar o capital dispendido no projecto de urbanização¹⁸⁸. Vejamos, pois, a evolução da venda de lotes nas zonas das Picoas e da Ressano Garcia, a fonte de receitas que permitiria sustentar o processo de urbanização.

O início da venda de lotes é tão difícil quanto a própria concretização do projecto das zonas. Fustigada pelos reflexos no sector imobiliário da crise financeira de 1891-1892, a câmara tem dificuldades em vender as parcelas edificáveis já prontas na área do topo da avenida da Liberdade, onde se situavam as ruas Rodrigo da Fonseca, Braamcamp ou Alexandre Herculano¹⁸⁹. Após o definitivo lançamento do projecto de urbanização em Picoas (com a rescisão do contrato provisório celebrado

¹⁸⁵ *Idem, ibidem.*

¹⁸⁶ «Parecer do director geral das obras», *Contrato celebrado com Mr. Henry Lusseau...*, pp. 22-23. Fuschini tinha sido mais realista na avaliação deste processo ao apresentar um período de 5 a 15 anos como o tempo necessário para a venda dos lotes.

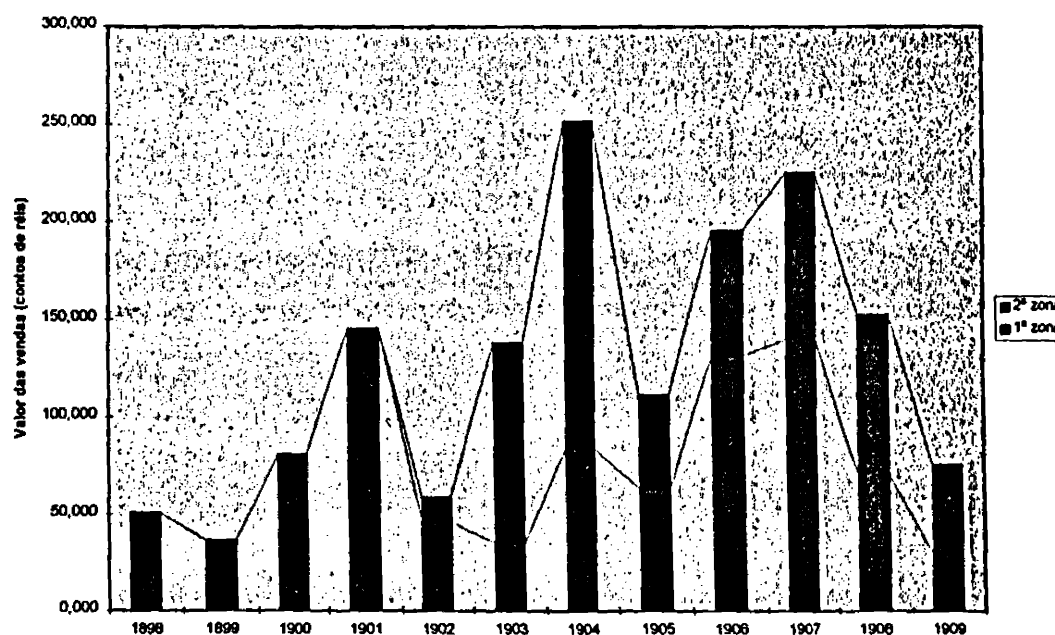
¹⁸⁷ No início dos anos 90 do século passado começam já a ser lançados em praça lotes pertencentes ao projecto de urbanização aprovado em 1889, disponibilizados pela integração da parte terminal da avenida da Liberdade. O último ano para o qual encontrei referência à venda de lotes foi o de 1927, apenas na segunda zona. No entanto, como se trata de informação parcelar e tendo em conta que no final do período aqui estudado nem toda zona se encontrava edificada, não é seguro que não restassem lotes para vender na segunda zona.

¹⁸⁸ Para além dos exemplos várias vezes referidos das empresas de promoção imobiliária que – aproveitando a euforia do segundo império – se lançaram em França em projectos ousados de urbanização com consequências negativas para a sua viabilidade, na vizinha Espanha as sociedades imobiliárias que se envolveram na expansão planeada de Barcelona no período inicial, depararam-se com somas elevadas de capital investido em terrenos edificáveis que não conseguiam colocar. Tais dificuldades originaram a sua falência (M. Corominas, «Les societats del'Eixample» in S. Barjau et al. (ed.), *La formació de l'eixample de Barcelona*, Barcelona, 1990, pp. 43-59). Também em Madrid a Compañía Madrileña de Urbanización teve problemas análogos (D. Brandis Garcia e R. Mas Hernández, art. cit.).

¹⁸⁹ *Actas das Sessões da Camara Municipal de Lisboa*, 1893, p. 226 e 1894, p. 167.

com Henry Lusseau), o início das expropriações em 1895, a realização dos primeiros contratos de terraplanagem e dos trabalhos de abertura de ruas, os primeiros lotes estão prontos para venda em 1898¹⁹⁰. O balanço das duas primeiras praças não é famoso¹⁹¹. Vários lotes ficam por vender na primeira praça e na segunda o número de licitantes foi reduzido, razão que leva a uma ligeira diminuição do preço base para licitação.

Figura 21: Evolução das receitas com a venda de lotes na primeira e na segunda zonas (1898-1909)



O balanço efectuado em 1909 pela primeira vereação republicana sobre o andamento do projecto das zonas constitui uma vez mais um bom ponto de apoio para a observação do desempenho das receitas com a

¹⁹⁰ «Planta de lotes a pôr em praça na avenida Fontes Pereira de Melo e rua São Sebastião da Pedreira» (1898), A.C.M.L., 6773.

¹⁹¹ *Actas das Sessões da Camara Municipal de Lisboa*, 1898, p. 132 e 1898, p. 245.

venda de lotes durante os primeiros dez anos do projecto de urbanização¹⁹².

Com excepção da quebra verificada no ano de 1902, já detectável pelas informações qualitativas a que atrás foi feita referência¹⁹³, a venda de lotes apresenta valores consideráveis até que em 1907 se verifica uma diminuição que há-de continuar até ao fim da pequena série disponível e que coincide com o movimento descendente do ciclo da construção, detectado no segundo capítulo. Por outro lado, notam-se nas receitas da venda dos lotes, as vicissitudes por que ia passando o «projecto das zonas». A diminuição da venda de lotes em 1902 e que se agrava em 1903 mais não é do que o impasse a que tinha chegado a ampliação da primeira zona, quando se deparou com as dificuldades de expropriação dos prédios da Condessa de Camaride e de Lima Mayer. O acordo conseguido com a condessa em 1903 e a decisão judicial do mesmo ano, quanto ao caso Lima Mayer, permitiu que várias ruas pudessem ser completadas, entre as quais a mais importante desta área, a avenida Fontes Pereira de Melo. Seguiu-se a infra-estruturação dessa área e a possibilidade de aumentar o número de lotes disponíveis, o que elevou as receitas provenientes desta zona, a partir de 1904. Da mesma forma, as receitas provenientes da segunda zona começam a crescer depois de concluídos os acordos de 1902, a que foi feita referência na secção 2 deste capítulo, dedicada às expropriações.

Não apenas era lenta a realização do capital investido no processo de urbanização, como no final da primeira década do presente século – quinze anos após o início das obras em Picoas – as receitas obtidas com a venda de terrenos estavam ainda longe de atingir as previsões feitas em

¹⁹² Relatório apresentado pelo vereador Barros Queirós já citado. Os valores apresentados na Figura 21 são o resultado da deflação das receitas com a venda dos lotes apresentadas em *Actas das Sessões da Camara Municipal de Lisboa*, 1909, pp. 594 e 598, acrescentadas com os valores apresentados na conta de receitas relativa a 1909, infelizmente apenas disponível para este ano.

¹⁹³ Veja-se a anterior nota 180.

1889 ou mesmo em 1894¹⁹⁴. Apenas pouco mais de um quarto das receitas previstas para a primeira zona em 1889 tinham já sido realizadas¹⁹⁵, o que era prenunciador que as praças continuariam por vários anos até à realização do montante global estimado para esta zona. Contudo, se se tomasse em consideração o montante que ainda faltava realizar, decorrente de lotes por vender, mas já prontos a serem lançados para qualquer praça, e de outros que ainda não estavam infra-estruturados, então as receitas subiriam cerca de 500 contos de réis, atingindo perto de 1400 contos. Esta verba continuava, porém, distante dos quase 2000 contos que era a avaliação mínima das receitas feita em 1893 e muito longe dos 3200 contos que na pior das hipóteses se pensava conseguir em 1889. É certo que não foram contabilizados lotes transaccionados antes de 1898, mas as receitas que daí adviriam nunca poderiam alcançar somas que colmatassem o fosso entre os resultados observados e as previsões.

As mesmas contas, aplicadas à segunda zona, dão um resultado menos negativo. No período entre 1902 e 1909 alcançara-se um terço das receitas previstas em 1889. A inclusão dos quase 160000 metros quadrados edificáveis que ainda faltava vender permitiriam uma receita de quase 600 contos, segundo os cálculos de Barros Queirós¹⁹⁶. Isto faria com que o défice entre as previsões de 1889 e o somatório das vendas de lotes já realizadas com a disponibilidade de terrenos para venda se quedasse em cerca de 30%.

¹⁹⁴ Estamos a falar das receitas previstas no projecto inicial, elaborado em 1888, mas aprovado em 1889, e da previsão efectuada em 8 de Abril de 1893, quanto ao resultado da venda dos lotes, esta última mais pessimista (partia duma base de 4\$500 por metro quadrado como preço médio de venda, enquanto a primeira apontava para um mínimo de 7\$377).

¹⁹⁵ 44% se fosse considerada a base de 4\$500 por metro quadrado, perspectivada em 1893.

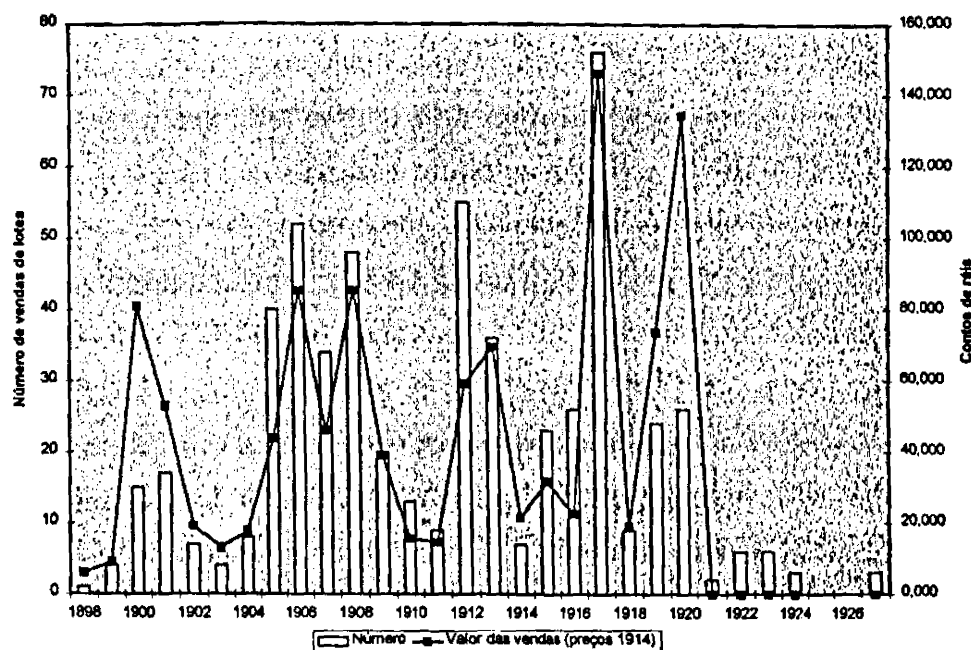
¹⁹⁶ Estes cálculos são demasiado pessimistas e devem compreender-se no contexto de uma posição da primeira administração republicana de crítica à gestão financeira das vereações monárquicas, nomeadamente no «projecto das zonas». A evolução das vendas de lotes a partir da 1909 não veio dar razão à posição de Barros Queirós.

Embora fruto de um esforço de síntese ainda mais lacunar do que aquele que é realizado por Barros Queirós, o gráfico apresentado na Figura 22 permite acrescentar algo mais sobre a evolução da venda dos lotes. A primeira constatação diz respeito à confirmação das tendências já esboçadas com o gráfico anterior, embora surjam algumas diferenças de pormenor, resultantes do método de construção de cada uma das séries¹⁹⁷. Os anos iniciais da urbanização da primeira zona arrancam com a venda de lotes em crescendo até ao ano de 1901¹⁹⁸. Nota-se, em seguida, o efeito das dificuldades em continuar os trabalhos de urbanização, devido à travagem das expropriações fruto das disputas com a condessa de Camaride, com Lima Mayer ou com os Herdeiros de Francisco Isidoro Viana. A recuperação de 1904 não surge de forma tão visível, devida porventura à falta de contratos de venda de lotes então realizados, mas é nítida a recuperação dos anos intermédios da primeira década do século actual. A partir de 1909 nota-se um período de quebra dos valores elevados de venda dos lotes municipais, que se deve conjugar com as dificuldades do sector imobiliário a partir de 1909, já detectadas no segundo capítulo.

¹⁹⁷ A série apresentada na Figura 21 será mais fidedigna, já que a segunda série resulta da reunião de informações esparsas sobre vendas de lotes, sendo por isso influenciada pelo grau de destruição que afectou esta documentação municipal, que terá sido maior em ruas que foram edificadas até à primeira década do século XX. Além disso, em alguns dos contratos não existe a indicação do preço de venda do lote, como é visível, por exemplo, nos anos de 1921 a 1927, em que não há um único que apresente o preço de venda. Por último, os valores apresentados na Figura 22 referem-se ao ano em que foi realizada a arrematação. Ora, consultando os orçamentos municipais conclui-se que alguns dos compradores eram devedores da câmara por transacções realizadas em anos anteriores, ao contrário da série traçada na Figura 21, que parece referir-se ao momento em que o dinheiro entrava nos cofres municipais, embora mesmo este aspecto não seja muito claro. O desfasamento entre a arrematação e o pagamento da transacção torna-se ainda mais visível quando o município abre a possibilidade de compra a crédito dos lotes.

¹⁹⁸ O desfasamento entre o número de lotes arrematados e o valor anual dessas transacções nos anos de 1900 e 1901 mais não representa do que a tradução do maior valor unitário de cada arrematação. Estão nesta altura a ser vendidos lotes das avenidas Fontes Pereira de Melo e António Augusto de Aguiar ou de ruas junto à Avenida com uma elevada valorização (cf. o Quadro 47 mais adiante). Por outro lado, alguns dos lotes têm também áreas elevadas, o que aumenta o valor de cada contrato. É o que se passa em 1900 do quarteirão da Fontes Pereira de Melo onde vai ser construído o palácio Sottomayor.

Figura 22: Evolução da venda dos lotes, valor e números absolutos (1898-1927)



A preocupação grassa entre as vereações republicanas¹⁹⁹, até que é tomada uma decisão que irá influenciar duradouramente a venda de lotes no projecto das zonas: permite-se o pagamento dos lotes arrematados em trinta meses a contar do momento da escritura de compra e venda, sendo o pagamento saldado em seis prestações, a primeira no momento da realização da escritura, num montante não inferior a 25% do contrato, e as cinco seguintes no final de cada período de seis²⁰⁰. Em 21 de Março de 1912 considerava-se esta medida como muito positiva para o estímulo trazido à venda dos terrenos municipais colocados em praça. O facto de os licenciamentos de obras de edificação pelos serviços técnicos da câmara terem alcançado os níveis anteriores a 1909 revelava que estava a ser ultrapassada a «crise operaria, que tantos sacrificios tem

¹⁹⁹ Actas das Sessões da Camara Municipal de Lisboa, 1910, p. 238 e 1911, pp. 121, 278 e 639.

²⁰⁰ Actas das Sessões da Camara Municipal de Lisboa, 1911, p. 189. Os compradores pagariam um juro de 5% ao ano sobre as prestações em dívida.

custado ao Estado e a muitos operários»²⁰¹. Simultaneamente expressava-se a ideia que não tinha existido «retraimento de capitaes», que «os capitaes não estão assustados», preocupação que deve ser entendida no quadro da mudança de regime com a implantação da República.

Os efeitos da adopção da venda dos lotes a crédito podem ser lidos na recuperação logo a partir de 1912, que se mantém até ao início da primeira guerra mundial. Entre 1914 e 1916 volta-se a uma situação que não se observava desde há anos: algumas praças ficam desertas, não surgindo quaisquer licitantes para os lotes²⁰². A câmara tinha procedido a uma ligeira actualização do preço de alguns dos lotes, que parece ter afastado potenciais compradores²⁰³.

A partir de 1917 nova mudança de tendência na evolução da venda de lotes. Neste ano alcança-se o maior volume de aquisições de toda a série. Está-se num momento crucial do desenvolvimento da edificação nesta área. Por um lado, a zona das Avenidas Novas, a norte da praça Duque de Saldanha, atraía cada vez mais o interesse de construtores civis, estimulados pelo reduzido investimento inicial na compra dos terrenos e pela valorização acrescida da localização. Por outro lado, os efeitos inflacionistas começam a ser mais perceptíveis a partir de 1916, ano em que a taxa de inflação foi de 18% ao ano²⁰⁴, valor que rapidamente iria ser ultrapassado a partir de 1918, mas que parece ter marcado a corrida ao investimento num bem que suportasse melhor os efeitos da depreciação da moeda. Os lotes que a câmara punha em praça, com alguns preços revistos, mas que não se afastavam muito dos valores

²⁰¹ *Actas das Sessões da Camara Municipal de Lisboa*, 1912, p. 161.

²⁰² *Ibidem*, 1915, p. 234 e p. 286; 1916, p. 98.

²⁰³ Em Janeiro de 1916 o novo presidente do município, João Carlos Alberto da Costa Gomes, manifestava as dificuldades de venda dos lotes do «projecto das zonas» (*Ibidem*, 1916, p. 28).

²⁰⁴ O Índice de preços que tem vindo a ser utilizado ao longo deste trabalho foi o estimado por Maria Eugénia Mata e Nuno Valério em *História económica de Portugal. Uma perspectiva global*, Lisboa, Presença, 1993, apêndice estatístico, quadro B.

anteriores²⁰⁵, constituíam uma oportunidade soberana. As praças de lotes tiveram uma afluência tal que permitiu que os lotes de 3\$500 por metro quadrado acabassem por ser arrematados em média a 4\$600, os de 5\$000 vissem o seu preço base valorizado para 6\$100 ou os de 6\$000 para 7\$100, para só dar os exemplos em que o acréscimo do preço de venda foi mais expressivo.

Na realidade, os lotes que antes da guerra valiam 3\$500 por metro quadrado estavam a ser comprados por um valor real de 3\$108 por metro quadrado²⁰⁶. Nos lotes com um preço mais caro por metro quadrado, em que porventura a concorrência seria menor, a depreciação do preço era superior, como o demonstram os casos dos lotes com valores iniciais de 6\$000 o metro quadrado, que estavam a ser vendidos por 4\$797 em escudos de 1914, ou os de 5\$000 que na verdade estava a ser transaccionados a 4\$122.

No entanto, detectava-se já a valorização de alguns lotes relativamente a outros no momento da arrematação, numa escala não entrevista anteriormente, em que as variações significativas face ao preço base de arrematação eram muito raras²⁰⁷. Os quarteirões da segunda zona apresentados na Figura 22 podem ilustrar esta tendência. Os lotes 311 e 319 são duas parcelas de esquina, ambas viradas para a avenida Cinco de Outubro, a primeira em ângulo com a Júlio Dinis, a segunda com a António Serpa. A sua avaliação inicial era de 6\$000 por metro quadrado, que tinha sido actualizada em mais \$500 para a praça lançada em 1917.

²⁰⁵ A título de exemplo, lotes que em 1907 tinham sido avaliados em 3\$500 por metro quadrado estavam a ser vendidos por 4\$000, os de 5\$000 por 5\$500, mas isto apenas em algumas artérias. Noutras os preços de licitação continuavam idênticos.

²⁰⁶ Conversão do preço pago em 1917 em escudos de 1914 utilizando o índice de preços de Mata e Valério, já citado.

²⁰⁷ Para obter esta diferença de valorização é necessário ter o preço por que o lote foi à praça e o preço por que foi arrematado, situação que está longe de acontecer para a maioria dos lotes, só podendo ser reconstituída para 182 lotes, a maioria dos quais foram vendidos após 1910. No entanto, apenas em seis casos a valorização excedeu os 5% antes da eclosão da primeira guerra mundial e só num deles se pode considerar um acréscimo apreciável. Face à quantidade de lotes lançada no mercado a concorrência entre os potenciais compradores não era suficiente para fazer elevar o preço dos lotes mais apetecidos.

Estes lotes vão ser arrematados por valores substancialmente mais elevados do que outras parcelas de esquina, na mesma área, fruto de uma concorrência mais exacerbada pela compra de lotes que tinham uma tripla vantagem: localização na artéria, localização no quarteirão e uma área mais elevada quando comparada com lotes em circunstâncias similares²⁰⁸. Esta conjugação de vantagens resultou numa apreciação real do seu preço, ao contrário dos exemplos anteriores. O primeiro lote será comprado por 8\$000 (5\$405 em termos reais), o segundo por 7\$700 (5\$203 em escudos de 1914). Alguns casos existem em que a apreciação dos lotes se traduz em aumentos que ultrapassam a inflação, algo que não tinha acontecido em qualquer destes casos. Um exemplo deste mesmo quarteirão ilustra esta tendência nova no processo de arrematação dos lotes. O lote 323 é uma daquelas parcelas de menor profundidade a que foi feita referência em páginas anteriores. Com uma avaliação inicial de 5\$000 por metro quadrado, esta parcela vai ser arrematada por 11\$000, o que corresponde um preço de 7\$432 em termos reais.

Em 1918 apenas são realizadas duas praças, num total de catorze lotes, de que conheço o destino dado a seis deles²⁰⁹. Mantém-se a tendência para uma maior variabilidade do preço por metro quadrado, sinónimo de uma maior concorrência na arrematação dos lotes, mas pouco mais há a acrescentar relativamente ao que foi dito para 1917. Em 1919 e 1920 realizam-se também duas praças de lotes em qualquer dos anos, mas o número de lotes colocados para venda é maior²¹⁰. Nenhum dos lotes fica por vender e mais uma vez a variação do preço dos lotes por metro quadrado revela que se esteve perante praças em que existiram

²⁰⁸ As duas primeiras vantagens foram já abordadas anteriormente, quando se analisou o modo de formação do preço base. A terceira tem a ver com o facto de estes lotes de esquina não sofrerem do condicionalismo gerado por uma fachada estreita, que inutilizava para a edificação uma parte importante dos lotes mais longos. Quando se compararam vários lotes de esquina, para além do factor de valorização introduzido pelas características da artéria onde estavam situados

²⁰⁹ *Actas das Sessões da Camara Municipal de Lisboa*, 1918, p. 107 e p. 211.

²¹⁰ *Ibidem*, 1919, p. 57 e pp. 200-201; 1920, p. 73 e p. 198.

licitações diferentes²¹¹. Para além disto, muito embora existam preços por metro quadrado que tenham descido relativamente à avaliação inicial dos lotes, quando convertidos em valores monetários de 1914, a média por metro quadrado dos lotes vendidos em 1919 foi de 5\$369 e em 1919 subiu para 10\$431. Na série dos preços por metro quadrado apresentada no Quadro 47 podemos encontrar valores médios anuais superiores ao ano de 1919²¹². Mas ou são as datas iniciais, em que os lotes que estão a ser vendidos têm uma superior valorização, pois se localizam junto ao Marquês de Pombal, ou então são anos com um número reduzido de casos, como em 1914, em que factores aleatórios concentraram a venda de um número mais elevado de lotes com preços superiores²¹³.

²¹¹ O coeficiente de variação foi para 1919 e 1920 de, respectivamente, 60% e 31%, superior ao encontrado em 1917 (24%) ou a um ano ainda imune às influências do surto inflacionista e com um número significativo de lotes vendidos e identificados (1912 com 19%).

²¹² A falta de coincidência entre o número de casos apresentado no Quadro 47 e o que está registado na Figura 22 resulta da inexistência de informação relativa ao preço por metro quadrado em todos os lotes vendidos.

²¹³ Situação que poderia funcionar no sentido inverso, como a que é observada em 1918.

Quadro 47: Preço médio por metro quadrado dos lotes vendidos (1899-1921) a preços de 1914

Anos	Valor por m ²	N
1899	5\$342	2
1900	7\$965	7
1901	5\$454	14
1902	5\$763	7
1903	5\$543	4
1904	5\$155	7
1905	4\$850	16
1906	5\$073	30
1907	4\$427	20
1908	4\$700	34
1909	4\$660	15
1910	5\$000	6
1911	5\$253	4
1912	4\$490	30
1913	4\$336	29
1914	5\$517	6
1915	4\$935	13
1916	4\$367	10
1917	4\$412	62
1918	3\$820	6
1919	5\$369	23
1920	10\$431	22
1921	14\$043	2

Fonte: Veja-se a nota 179.

A venda de lotes no «projecto das zonas» está, pois, a terminar numa posição mais vigorosa do que aquela que existiu nos anos anteriores. Todos os lotes colocados em praça são vendidos e o seu preço médio valoriza-se, fruto do acréscimo de concorrência para a sua compra. A estratégia de democratização da venda dos lotes, resultante da

possibilidade de serem pagos em seis prestações ao longo de trinta meses, com um juro de 5% corroído pela inflação, permitiu ultrapassar as dificuldades geradas pela quebra no sector da construção, verificada a partir de 1909. Os anos da guerra causam uma instabilidade inicial que resulta na diminuição de actividades no sector da construção²¹⁴. Porém, a combinação do aumento acelerado dos preços – que fazia com que a compra de bens imobiliários se tornasse um refúgio face à desvalorização monetária – com a diminuição da oferta de terrenos municipais para venda numa área em valorização constante, traduziu-se no período mais favorável para a câmara no que respeita às receitas provenientes da venda de terrenos edificáveis. Infelizmente para o balanço financeiro do projecto de urbanização estava-se na sua fase terminal.

Um balanço da gestação de receitas no «projecto das zonas» deve, pois, acentuar uma tripla fonte de embaraços que se deparou ao município como entidade de promoção imobiliária. A primeira aponta a lentidão no processo de venda dos lotes como elemento gerador de dificuldades em amortizar o capital investido. Não existiram, tanto quanto se pode apreender das informações disponíveis, graves quebras nas praças de lotes que eram realizadas. Praças desertas aconteceram, mas foram pouco numerosas. Concentraram-se em três momentos: no início dos anos 90, quando ainda não se tinha iniciado a urbanização do bairro de Picoas, mas já se colocavam em arrematação lotes formalmente integrados no projecto das zonas, junto da Avenida e do Marquês de Pombal; no ano de 1902; e em algumas praças dos anos de 1909-1911.

Destes três momentos, um (1902) tinha causas internas à própria lógica de desenvolvimento do projecto das zonas. Os outros (início dos anos 90 e 1909-1911) integravam-se em momentos de quebra de actividade no sector imobiliário. As dificuldades de venda de lotes em 1902 estão relacionadas com a paragem na urbanização da primeira zona. Os

²¹⁴ Remeto mais uma vez para a análise efectuada no capítulo dois, em que se abordaram os aspectos relacionados com a evolução da construção residencial na cidade de Lisboa.

lotes que entretanto tinham sido colocados em praça foram vendidos a bom ritmo. As dificuldades de expropriação já evidenciadas impedem que as praças realizadas ao longo deste ano tenham um número elevado de lotes. Para venda estavam lotes na avenida Fontes Pereira de Melo, António Augusto de Aguiar ou Alexandre Herculano; muito poucos em artérias secundárias, a preços mais acessíveis. Mal é levantado o bloqueio à urbanização do resto da primeira zona, com a sucessão de acordos de expropriação, então a venda de lotes reanima-se novamente, tanto mais que se desenrolava numa área em que os interesses imobiliários atraídos podiam ter menores ambições.

Estas foram as situações críticas identificadas, a que a vereação municipal procurou responder com as armas que tinha à sua disposição: avanço da urbanização a qualquer preço, mesmo o de pôr em causa os princípios da lei de expropriações por zonas ou o de pagar montantes elevados de compensação aos proprietários expropriados; reanimação do mercado com a venda de lotes a crédito. Em ocasiões menos desfavoráveis tal não significava que todos os lotes que eram colocados para licitação acabassem por ser arrematados. O seu número era por vezes perto da centena, a serem arrematados numa só praça, não existindo qualquer hipótese desta oferta ser absorvida pelo mercado lisboeta de terrenos edificáveis. Aqui reside esta outra dificuldade interna ao próprio processo de urbanização: o seu gigantismo à escala duma cidade com um ritmo de crescimento demográfico que despertava da letargia em que tinha permanecido ao longo da quase totalidade do século XIX, mas incapaz de gerar a procura da habitação de preço médio e elevado que se pretendia implantar nas áreas de Picoas ou nas Avenidas Novas.

A segunda dificuldade que condicionou as receitas provenientes deste projecto de urbanização consistiu no preço reduzido por superfície dos lotes vendidos na primeira zona. Apenas 5\$079 por metro quadrado, a preços constantes, quando as previsões iniciais tinham sido em valores

que variavam entre os 7\$377 e os 9\$872²¹⁵. Um decréscimo de cerca de 40% relativamente ao valor médio entre os dois cenários iniciais. Esta perda no preço de venda dos lotes da primeira zona seria parcialmente ultrapassada pelo aumento do valor médio de venda dos lotes da segunda zona relativamente ao orçamento inicial, que estimava em 3\$709 o preço de venda por metro quadrado. Nos lotes vendidos a norte da praça do Saldanha, o preço médio por metro quadrado atingiu 5\$179, mais uma vez a preços constantes. Contudo, a perda do encaixe inicial com a venda dos lotes da primeira zona, que permitiria ir mais rapidamente amortizando o capital investido na urbanização e loteamento, era irrecuperável.

A última limitação às receitas provenientes da venda dos lotes provinha do abandono de um dos alicerces fundamentais deste projecto de urbanização: a expropriação total dos prédios urbanos ou rústicos existentes na área que iria ser sujeita ao planeamento da sua urbanização. Ao entregar quarteirões como pagamento de terrenos expropriados ou ao aceitar que terrenos urbanizáveis após o investimento público se mantivessem nas mãos dos seus proprietários, a administração estava a reconhecer as suas dificuldades financeiras, mas alienava também os meios de a longo prazo ser a única beneficiária das mais-valias geradas pelo processo de urbanização. Reconhecia a sua incapacidade para continuar a empatar capitais na expropriação quando era tão extenso o intervalo de tempo até à sua recuperação com a venda dos lotes. Alienava, em suma, a possibilidade de aproveitar a valorização dos terrenos ocorrida no final da segunda década do século actual.

²¹⁵ Em 1894 o vereador Martinho Guimarães defende que a venda dos lotes por verbas superiores a 4\$500 permitiria cobrir todo o custo da operação de urbanização. O carácter pouco claro da intervenção impede que saibamos se a sua afirmação se refere à primeira ou ao conjunto das duas zonas. Cf. *Actas das Sessões da Camara Municipal de Lisboa*, 1894, pp. 54-55.

5. Um balanço financeiro da urbanização

Os dados sobre as receitas e despesas com a urbanização da primeira e da segunda zonas estão demasiado truncados para que possa ser realizado um balanço total sobre o esforço financeiro da administração municipal e sobre os resultados obtidos com a venda dos lotes. O Quadro 48 apresenta o que se pode estabelecer de mais seguro sobre a distância a que ficaram os resultados obtidos pela gestão administrativa do processo de urbanização relativamente ao que eram os desejos iniciais²¹⁶.

Foi na primeira zona que o desempenho da actividade municipal foi mais negativo. Não tanto nas expropriações, em que o seu custo atingiu um acréscimo por metro quadrado percentualmente tão elevado quanto na segunda zona, mas no custo das obras. O resultado de tal balanço creio que pode ter sido o resultado da acção conjugada de dois factores. Uma má gestão dos trabalhos pode constituir uma primeira explicação. Este acréscimo dos custos derivado de erros na planificação dos trabalhos seria não apenas o fruto a pagar pelo gigantismo do processo de urbanização face a intervenções urbanísticas anteriores, mas sobretudo o resultado de um processo de urbanização com várias interrupções e quebras. A segunda explicação radica no *ratio* observado entre as

²¹⁶ Não é possível um balanço final do custo das expropriações e das obras de infra-estruturação do loteamento, tal como também não se consegue obter a totalidade das receitas com a venda dos lotes. Optou-se por isso por tentar construir a imagem apresentada no Quadro 48 com base num conjunto de vestígios segundo critérios descritos nas notas do respectivo quadro. Relativamente à primeira zona (Picoas) optou-se por considerar que as despesas efectuadas quer na expropriação, quer nas obras teriam completado todos os trabalhos. Esta opção subvaloriza os custos por metro quadrado, já que vários troços de ruas não tinham ainda sido abertos em 1909, ou as expropriações todas realizadas pela mesma data. No entanto, algumas das despesas teriam provavelmente servido para pagar trabalhos na praça Marquês de Pombal, na rua Braamcamp ou na Rodrigues Sampaio, o que equilibraria a anterior subvalorização. Na segunda zona estimei que 75% das expropriações e 60% das obras estavam realizadas em 1909, o que é comprovável, no caso das expropriações, e muito (continua na pág. seguinte)

despesas com mão-de-obra e as despesas com materiais em cada uma das zonas. Em Picoas o *ratio* atinge 2,1, ao passo que na segunda zona se queda por 1,3, sempre favorável às despesas com a força de trabalho. Se é certo que a importância e custo das remoções de terras e das terraplanagens era superior na primeira zona²¹⁷, creio que uma explicação mais plausível para esta diferença terá sido a manutenção de uma mão de obra excessiva ao serviço do município nos anos finais do século passado como resposta aos efeitos nocivos da crise de 1891-1892 no mercado de trabalho. O resultado traduzir-se-ia num agravamento das despesas com pessoal, como parte dos custos totais de urbanização, e numa maior ineficiência de utilização da mão-de-obra por parte da câmara.

Adicionalmente o Quadro 48 revela as dificuldades que se colocavam à obtenção dos resultados positivos sonhados no projecto de urbanização aprovado em 1889. Ao analisar o processo de aplicação da lei de expropriação por zonas belga na reestruturação e saneamento de Bruxelas, M. Smets salienta que seria necessário vender os lotes por um valor sete a nove vezes mais caro do que o preço da sua aquisição para conseguir recuperar o investimento público recuperado²¹⁸. Apenas a segunda zona se aproximaria dum *ratio* entre preço médio de venda por metro quadrado e preço médio de expropriação também por metro quadrado próximo do que acabou de ser referido.

(cont. da página anterior)

verosímil, no que diz respeito aos trabalhos de infra-estruturação, tendo em conta os cálculos efectuados sobre a extensão das artérias construídas.

²¹⁷ De salientar, no entanto, a importância detida pela construção na segunda zona do viaduto ferroviário sobre a avenida Ressano Garcia.

²¹⁸ Smets, *ob. cit.*, p. 43 n. 148.

Quadro 48: Valores previstos e observados das expropriações, obras de urbanização e vendas de lotes por metro quadrado

	Previsto	Observado	Aumento em %
1ª zona (Picoas)			
Expropriações	\$896 ¹	1\$254 ⁷	40
Obras	2\$987 ²	5\$384 ⁸	80
Venda de lotes	7\$377 ³	5\$079 ⁹	-31
2ª zona			
Expropriações	\$488 ⁴	\$682 ¹⁰	40
Obras	2\$729 ⁵	2\$751 ¹¹	1
Venda de lotes	3\$709 ⁶	5\$179 ¹²	40

Notas:

1 - Custo das expropriações apresentado na Sessão de 8/4/1893, p. 25, pela superfície da zona abrangida pela expropriação em Picoas.

2 - Custo das obras tal como foi decomposto por Ressano Garcia no parecer ao projecto de Lusseau, pela superfície das ruas da primeira zona (Picoas)

3 - Estimativa mínima no projecto de 1889.

4, 5 e 6 - Estimativas do projecto de 1889

7 - Valor das expropriações entre 1895 e 1909, pela superfície abrangida pela expropriação por zonas em Picoas.

8 - Valor das obras entre 1897 e 1909, pela superfície das ruas construídas em Picoas.

9 - Média do valor de venda dos lotes na primeira zona (Picoas) entre 1898 e 1920, a preços de 1914.

10 - Valor das expropriações entre 1902 e 1909, por 75% da superfície da zona abrangida pela expropriação na segunda zona.

11 - Valor das obras entre 1902 e 1909, por 60% da superfície das ruas a construir na segunda zona.

12 - Média do valor de venda dos lotes na segunda zona entre 1902 e 1921, a preços de 1914.

A experiência de outros projectos de urbanização – neste caso privados – revela a importância que a diversificação de actividades teve no seu processo de desenvolvimento e de adaptação a novas circunstâncias. O caso da Companhia Madrilena de Urbanização já referida é um bom

exemplo desta diversificação de actividades²¹⁹. Para além de promotora imobiliária, esta empresa vai investir no sector dos transportes, no fornecimento de água, de electricidade e na construção de prédios, quer para venda, quer para arrendamento. Criou igualmente uma caixa de aforro, como forma de captação de poupanças e de obtenção de capitais que podiam ser utilizados para fornecer crédito a construtores. Esta diversificação de actividades permitia reagir mais facilmente a situações de crise e à volatilidade do mercado imobiliário.

Vimos anteriormente que um dos principais desafios que se coloca a qualquer processo de urbanização, público ou privado, diz respeito aos tempos mortos entre investimento na aquisição de terrenos e loteamento, e a venda das parcelas edificáveis, com o correlativo retorno do capital investido. Uma dilatação do período entre investimento na urbanização e venda dos lotes acarretaria fortes estrangulamentos na liquidez do promotor imobiliário e a necessidade de recurso ao crédito. Qual teria sido, então, a evolução do fluxo de receitas e despesas do município de Lisboa na urbanização de cada uma das áreas?

A Figura 23 representa, ano a ano, o saldo acumulado das receitas e despesas municipais relativas a cada uma das zonas, utilizando os dados do relatório de Barros Queirós. Este saldo constitui a evolução do valor líquido entre receitas e despesas resultantes das diferentes rubricas do orçamento dos projectos de urbanização entre 1894 e 1909. Pretende estabelecer uma síntese do que seria a capacidade da administração em dispor de liquidez para continuar os trabalhos de urbanização e do seu grau de sucesso na recuperação do capital investido ao longo do tempo.

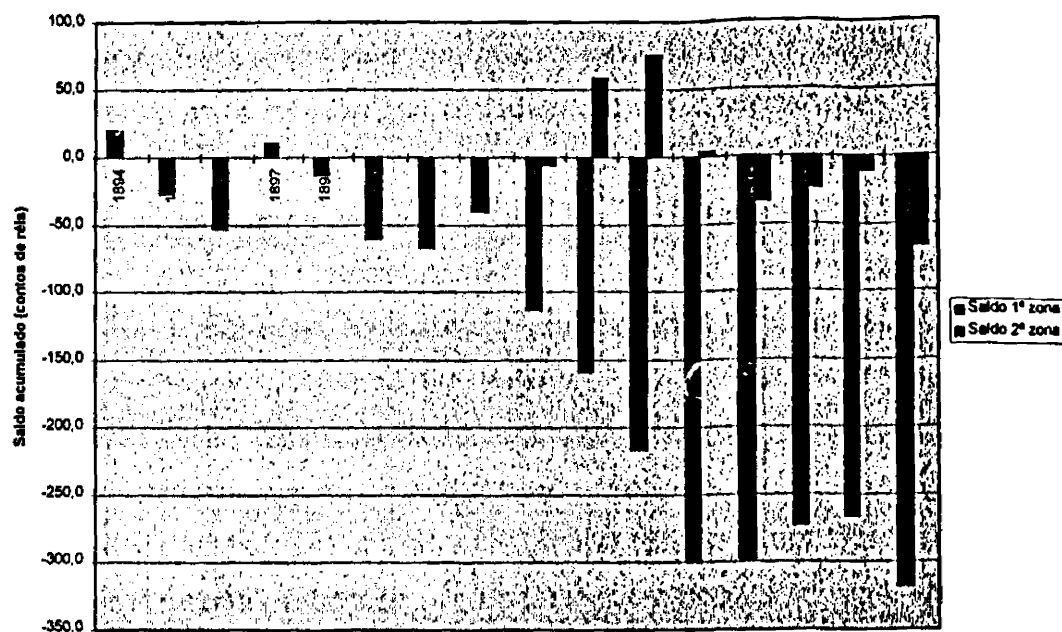
Não podia estar melhor espelhada a diferença entre as duas zonas quanto ao ritmo de realização do capital investido. Na primeira zona os défices anuais acumulam-se, até formarem em 1909 um valor que atingia mais de 40% de todas as despesas já realizadas com a primeira zona. Em

²¹⁹ D. Brandis Garcia e R. Mas Hernández, «La ciudad lineal y la práctica inmobiliaria de la Compañía Madrileña de Urbanización (1894-1931)», *Ciudad y Territorio*, 3, 1981, pp. (continua na pág. seguinte)

sentido inverso caminhavam os saldos anuais da segunda zona, pouco elevados quando negativos e mesmo com alguns valores positivos, sinal de que nos anos em que tal acontecia as vendas de lotes permitiam anular e ultrapassar qualquer saldo negativo proveniente de um ano anterior.

A evolução distinta do saldo acumulado entre as receitas e as despesas associadas à urbanização da segunda zona não é fruto do acaso. Nas suas decisões de administração do processo de urbanização o município foi permeável à influência das condições do mercado imobiliário. Foi esta capacidade de adaptação, aprendendo com o que se tinha passado na primeira zona, que permitiu o resultado tão positivo evidenciado na Figura 23. Três circunstâncias são reveladoras desta adaptabilidade da administração municipal aos ditames do mercado imobiliário. Em primeiro lugar, a geometria do loteamento da segunda zona foi modificada numa tentativa de maximizar as receitas provenientes da venda dos lotes, como foi referido na secção anterior. O segundo exemplo relaciona-se com o modo como se abordou a aquisição dos terrenos na segunda zona. Face à pressão sobre as finanças do «projecto das zonas», proveniente quer da acumulação de terrenos que não podiam ser infra-estruturados porque faltava a expropriação duma parcela, quer do impacto do bloqueio de expropriações na continuidade e fluidez dos trabalhos, favoreceu-se a tomada de decisões rápidas sobre expropriações e com o menor dispêndio de numerário. Por último, num momento das dificuldades na comercialização dos lotes opta-se pela sua venda a crédito como um meio de fomentar a sua aquisição.

Figura 23: Saldo acumulado das receitas e despesas nas duas zonas (1894-1909)



O próximo passo será observar como o sector privado lidou com os condicionalismos introduzidos por um processo de urbanização planeado. Numa primeira etapa será observada a operação de compra dos lotes, quais os seus actores e como reagiram à oferta de um número substancial de terreno edificável para venda. Em seguida passar-se-á à edificação, procurando conhecer a actividade dos proprietários ou construtores dos prédios que se vão erigir nas margens das novas artérias.

6. Os agentes privados da urbanização I: A arrematação dos lotes

Num processo de urbanização como aquele que tem vindo a ser descrito, a administração municipal tem um papel único nas várias etapas que o compõem: angariação dos terrenos a urbanizar, através do mecanismo da expropriação por zonas; abertura dos arruamentos e instalação das infra-estruturas básicas; organização do espaço a edificar. É a partir desta última etapa que entram em cena os potenciais construtores dos edifícios a erigir, que vão comprar os lotes previamente infra-estuturados de acordo com as regras de arrematação já descritas. Recordem-se apenas dois dos pontos mais importantes das condições de arrematação: a obrigatoriedade de construção no prazo de dois anos a partir da realização da escritura de compra e venda; a abertura da possibilidade de compra dos lotes a crédito a partir de 1911. Por omissão ou por acção, qualquer destes aspectos teve uma importância decisiva nos moldes em que se processou a construção.

A geometria dos lotes e a organização da sua venda revela ainda algo sobre o modo como a administração municipal previa a acção dos agentes privados da construção residencial. Nota-se uma grande semelhança com formas de urbanização privada, em que o proprietário ou o promotor imobiliário se encarregam de todas as fases de preparação do solo edificável e vendem os lotes completamente definidos aos promotores da construção²²⁰. O município de Lisboa agia, assim, como se

²²⁰ É o que se presume que tenha acontecido em zonas de menor dimensão como o Bairro Andrade ou a encosta de Campolide, em que os proprietários realizaram todos os trabalhos de infra-estruturação – que nestes casos apenas incluiu a abertura de ruas particulares e a realização de fossas como equipamento de esgotos – e venderam depois pequenas parcelas de terrenos a outros indivíduos que aí construíram as suas casas. Exemplos de loteamentos privados de maior dimensão, com características semelhantes ao «projecto das zonas», são visíveis em Madrid com a Companhia de
(continua na pág. seguinte)

se tratasse de um vulgar promotor imobiliário na relação de venda do solo edificável que estabelecia com os proprietários e construtores privados. Passada que foi a tentativa frustrada de encontrar um concessionário entre 1895 e 1897, não mais se prevê uma organização dos trabalhos de edificação residencial que desse um espaço de manobra importante aos empresários privados na definição do espaço a edificar, para além do que resultaria da adição dos lotes previamente traçados pelo Serviço de Obras camarário. Nunca se prevê a venda de dimensões importantes de solo urbanizável a um mesmo proprietário, com a opção da definição do loteamento como entendesse. A escolha do desenho de lotes edificáveis como o apresentado na quarta secção deste capítulo está afinal em sintonia com as características da construção residencial, tal como foi definida no segundo capítulo: dispersa, de reduzida dimensão e pouco especializada. A colocação em praça de lotes previamente demarcados para poderem albergar uma vila ou um prédio de rendimento ia ao encontro de uma construção residencial com aquelas características.

A Figura 24 representa a distribuição dos lotes arrematados pelo mesmo indivíduo²²¹. Observa-se a falta de concentração da compra de lotes por um número reduzido de indivíduos, já que – em qualquer dos períodos – cerca 70% dos indivíduos apenas compra um lote de solo edificável. O cálculo do coeficiente de concentração de Gini apresenta um valor de 0,287 para o conjunto do período, o que se deve considerar como um indicador do baixo nível de concentração das arrematações. Encontramos na venda dos lotes do «projecto das zonas» uma dispersão

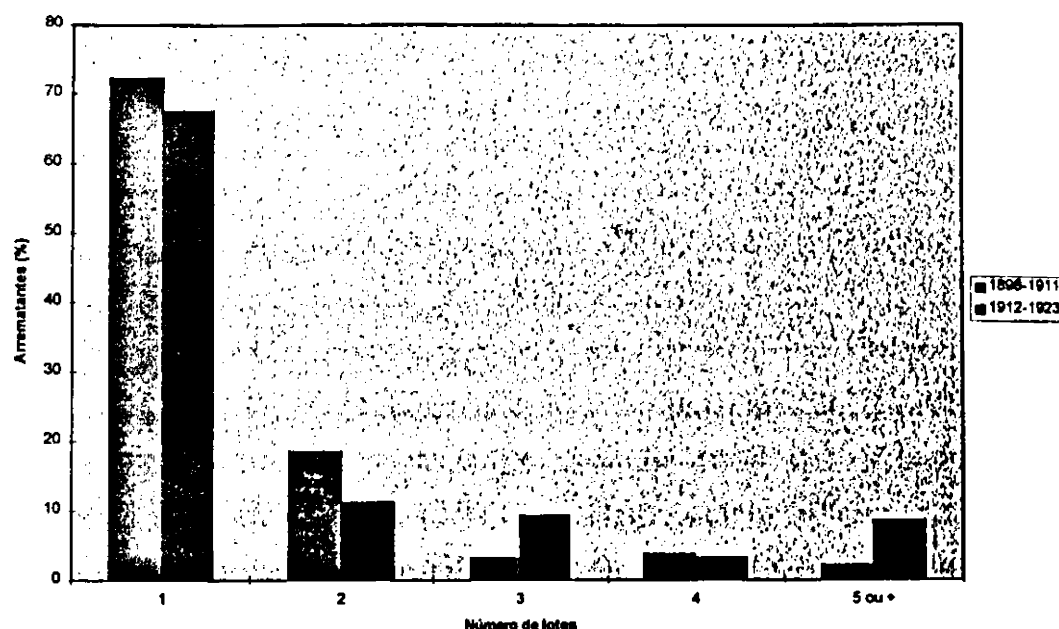
(cont. da página anterior)

Geral de Urbanização já citada, ou nos processos de crescimento suburbano estudados, entre outros, por H. J. Dyos, *Victorian Suburb: a Study of the Growth of Camberwell*, Leicester, Leicester Univ. Press, 1961 e D. N. Cannadine, *Lords and Landlords: the Aristocracy and the Towns, 1774-1967*, Leicester, Leicester Univ. Press, 1980.

²²¹ Os valores numéricos são apresentados no anexo 8. A base de dados que deu origem a este apuramento foi constituída pelos elementos fornecidos pela arrematação dos lotes, de acordo com o tipo de fontes já referenciadas na quarta secção (autos de arrematação ou de medição; escrituras de compra e venda; referência qualquer destes documentos nas actas das vereações). Naturalmente só foram considerados os casos de lotes arrematados em que se conhecia o nome do arrematante, o que foi conseguido para 634 lotes. A distribuição representada na Figura 24 incide sobre 569 lotes (cf. (continua na pág. seguinte)

semelhante à que caracterizava a construção residencial, apenas um pouco menos acentuada.

Figura 24: Número de lotes arrematados pelo mesmo indivíduo (1898 e 1923)



Introduziu-se um elemento de diferenciação temporal relacionado com a alteração do processo de venda dos lotes a partir de 1911, permitindo a sua compra a crédito. O segundo período é caracterizado por um acréscimo da concentração na compra de parcelas edificáveis. Observando os valores numéricos apresentados no anexo 8 as diferenças entre os dois períodos são ainda mais nítidas. Entre 1898 e 1911 apenas 2% dos proprietários de lotes tinha comprado 5 lotes, mas nenhum tinha ultrapassado este limiar. Nos anos que se seguiram à venda de lotes a crédito, aquela percentagem sobe para 9% e alguns destes proprietários compravam mais de 5 lotes, existindo mesmo três casos que se

(cont. da página anterior)

Anexo 8) que continham a menção à data em que a praça ou a escritura de compra e
(continua na pág. seguinte)

destacavam ao adquirirem 11, 13 e mesmo 15 parcelas edificáveis. Traduzida a distribuição de cada um dos períodos no coeficiente de Gini encontramos valores de 0,156 e de 0,376, respectivamente, para 1898-1911 e 1912-1923. Que a diferença entre os dois períodos não é fruto do acaso pode ser concluído pelo cálculo da estatística de *chi-square*. A probabilidade daquela distribuição ser meramente casual situa-se a um nível baixo, apenas 0,005%²²².

A tentativa de reanimação da compra de lotes em 1911 por parte da vereação municipal não se traduziu, portanto, num aumento da dispersão de iniciativas. Pelo contrário, a aquisição de parcelas edificáveis tornou-se mais concentrada: os 13 indivíduos que ao longo do período entre 1912 e 1923 compraram cinco ou mais lotes adquiriram conjuntamente um terço de todas as parcelas, mais do que as que passaram para a posse dos 102 proprietários que só se tornaram donos de um único²²³. A esmagadora maioria dos arrematantes continuou a ter apenas uma presença episódica nas praças²²⁴. No entanto, se olharmos para o topo dos arrematantes, para aqueles que estavam a comprar mais de quatro lotes, não apenas encontramos um número maior de indivíduos, como estes são responsáveis por uma participação mais intensa nas aquisições.

As razões para esta mudança podem ser identificadas se soubermos o que faziam estes maiores compradores com os seus lotes. Em princípio, o destino dado aos lotes adquiridos seria a sua edificação, existindo contratualmente um prazo de dois anos para que esta condição fosse satisfeita. Não estava, porém, vedada a hipótese de venda do lote por parte do primitivo comprador. Neste caso o seu nome não constaria da

(cont. da página anterior)
venda foi efectuada.

²²² Veja-se a explicação já fornecida para a interpretação desta estatística no capítulo 2. O valor do *chi-square* calculado para a distribuição dos compradores dos lotes pelos dois períodos foi 14,948, com um nível de significância superior a 0,005%.

²²³ Os 13 proprietários adquiriram 104 lotes, mais do que os 102 que couberam ao grupo dos que só compraram um único lote.

²²⁴ Mais de dois terços dos que compraram lotes apenas adquiriu um ao longo do período de uma dúzia de anos que medeia entre 1912 e 1923.

lista dos proprietários dos prédios edificadas entre 1898 e 1930 ao longo de um conjunto de ruas que foram escolhidas para uma análise mais detalhada²²⁵.

Os resultados sugerem a existência de uma maior probabilidade de os maiores arrematantes de lotes os não utilizarem para edificação no segundo período (Quadro 49). Repare-se que não existe nenhum caso em que um comprador de mais do que três lotes antes de 1912 não tivesse sequer construído um prédio, ao passo que no segundo período são mais os que estão integrados nesta categoria. Os números com se lida são muito diminutos para que se possam tirar conclusões inteiramente seguras, mas a tendência desenhada no Quadro 49 deve ser considerada como uma hipótese provável. Parece inclusivamente ser comprovada com um outro indicador. Quando se procura saber se entre todos os arrematantes de lotes o número de compradores que os utiliza para a edificação residencial se modifica consoante o período considerado, a resposta é negativa. É praticamente igual – 58% contra 59% – o número de compradores que construiu um prédio no lote que comprou, acontecesse isso entre 1898 e 1911 ou entre 1912 e 1923.

²²⁵ Alargou-se o inquérito aos que compravam quatro ou mais lotes. As ruas incluídas no levantamento dos prédios construídos foram a Fontes Pereira de Melo, a Filipe Folque, a Casal Ribeiro e a Latino Coelho, na primeira zona; e todas as da segunda zona com excepção da António Serpa, Conde de Valbom, Sá da Bandeira e Marquês da Fronteira. Os resultados expressos no Quadro 49 não consideram todos os proprietários que só compraram parcelas em ruas de que não foi feito um levantamento da edificação dos seus prédios. Relativamente aos outros foram excluídos os lotes situados em ruas não analisadas. Por último, resta considerar uma hipótese de erro, resultante de existirem prédios cujo processo de obras não foi encontrado no arquivo municipal, cerca de 4% do total de prédios das ruas seleccionadas. Considerou-se que esta incidência seria aleatória, não afectando por isso diferencialmente os compradores de lotes de um período relativamente aos de outro.

Quadro 49: Utilização dos lotes feita pelos maiores compradores (quatro ou mais lotes)

Destino dado aos lotes	1898-1911	1912-1923
Construção de prédios	6	4
Construção de prédios em parte dos lotes	2	4
Não construíram qualquer prédio	0	6
Total	8	14

Alguns casos permitem ilustrar a tendência detectada para que a compra de lotes não desse lugar à construção de um prédio no período que se seguiu à decisão municipal de venda a crédito. José Marques Pereira do Vale comprou seis lotes, todos no ano de 1917, nas ruas Miguel Bombarda e João Crisóstomo. Não vai edificar qualquer edifício em nenhum deles, muito embora quatro desses lotes tivessem objecto de construção na década de 20. Petracchi Felice e Claudino Joaquim dos Santos compram onze lotes em sociedade entre 1912 e 1917, com particular incidência nos dois último anos. Também não surgem ligados à promoção da edificação de qualquer prédio nas ruas onde os lotes foram adquiridos. Para além disto, nenhum destes indivíduos surgiu referenciado como construtor ou como promotor da construção de qualquer prédio²²⁶.

O maior comprador de lotes é José Francisco Júnior. Adquiriu 15 parcelas entre 1917 e 1920, não se conhecendo a data da compra de um outro lote. Investigou-se a construção residencial em todas as ruas onde adquiriu estes 16 lotes, com excepção da rua Conde de Valbom, a que pertenciam dois dos lotes. Os resultados obtidos como construtor desiludem. Foi responsável pelo prédio que nasceu no lote que tinha

²²⁶ Não se conhece a profissão de nenhum destes indivíduos. Num outro caso – o de Aníbal Tavares – responsável pela compra de oito lotes entre 1919 e 1924, sem ter construído qualquer prédio, trata-se de um comerciante, residente na avenida Cinco de Outubro, 84, 3º direito («Recenseamento eleitoral do 3º bairro de Lisboa», freg. de São Sebastião da Pedreira, 1925).

comprado na avenida Cinco de Outubro²²⁷ e por três outros edifícios noutros tantos lotes que adquirira na Barbosa do Bocage²²⁸. Os restantes lotes não viram surgir qualquer prédio em que aparecesse como responsável.

A venda de lotes a crédito e o incremento de arrematações que se seguiu podiam ter originado várias respostas por parte dos agentes que actuavam no sector imobiliário. Em primeiro lugar, podiam ter potenciado uma maior profusão dos proprietários de lotes, originando uma maior dispersão da distribuição. Já vimos que não foi isto que aconteceu. O número de compradores diminuiu, de 181 para 154 indivíduos, mesmo registando-se um acréscimo de 13% nos lotes. A concentração da compra de lotes num número reduzido de indivíduos cresceu significativamente. Em segundo lugar, esta concentração a montante da construção residencial podia traduzir-se num acréscimo da especialização da construção residencial. Aproveitando as condições favoráveis – simultaneamente nos moldes de comercialização dos lotes e no desenvolvimento urbanístico e de facilidades em toda a área, passadas as dificuldades iniciais e um período de cerca de 15 anos em que toda a área se terá assemelhado a um imenso estaleiro –, os investidores na compra de lotes poderiam marcar uma presença muito activa como responsáveis por uma parte importante da edificação residencial na zona. Nalguns casos esta tendência parece estar em curso²²⁹. No entanto, é uma evolução muito limitada, já que a opção detectada na maioria dos proprietários de lotes é a sua utilização para futura revenda. Serviriam como intermediários entre o promotor da urbanização, aqui representado

²²⁷ A.C.M.L., Alto da Eira, processos de obras número 3517

²²⁸ A.C.M.L., Alto da Eira, processos de obras números 39520, 41839, 5268 e 4639.

²²⁹ José dos Santos Beco, individualmente ou ligado à Sociedade Construtora Lisbonense, compra sete lotes. Dois deles ficaram sem utilização entre 1923 e 1930. É responsável pela construção de prédios nos outros lotes, para além de surgir como construtor responsável em processos de obras de outros proprietários (A.C.M.L., Alto da Eira, processos de obras 3300, 3362 e 29797). Um outro caso de especialização na construção residencial e de forte participação nas praças de lotes é o de Manuel Henriques Barata (processos de obras 5179, 2730, 3568, 19365, 1659). Compra oito
(continua na pág. seguinte)

pela administração municipal, os promotores da construção e proprietários dos futuros prédios. Do ponto de vista do custo da urbanização, a presença de mais um intermediário entre o proprietário original do solo e o proprietário do prédio vai traduzir-se numa elevação das despesas.

Esta utilização especulativa dos lotes edificáveis não estava nos planos iniciais da urbanização. A aprovação da lei de expropriação por zonas como meio de impedir a apropriação por parte dos proprietários de mais-valias geradas pela conversão de solo rural ou semi-urbano em parcelas edificáveis dotadas de todas as infra-estruturas modernas era contrária à multiplicação dos intermediários entre o promotor da urbanização e o construtor ou proprietário do prédio. Esta perspectiva estava salvaguardada no articulado da lei que regulamenta o projecto de urbanização. Tal como a administração se encontrava obrigada a realizar o conjunto do projecto de urbanização em seis anos, também as condições de cada praça de lotes ou de cada escritura de compra e venda repetiam a obrigatoriedade de o comprador do lote edificar no prazo máximo de dois anos. Com tal disposição procurava-se evitar duas circunstâncias prejudiciais à lógica que presidia ao plano de urbanização: as pressões especulativas que se fariam sentir na transmissão dos lotes após a sua aquisição à câmara; os resultados territoriais dessas pressões especulativas, ao manterem durante anos parcelas de solo sem ser edificado, esperando a melhor ocasião para a sua transacção.

Tal como a administração não cumprira o prazo de seis anos para a realização dos trabalhos, também os proprietários dos lotes vão ignorar a obrigatoriedade de edificação em dois anos. A imposição administrativa da cláusula contratual nunca vai ser activada. Quando em 1916 o advogado da câmara responde a uma consulta realizada pelo presidente da vereação refere que nunca até então semelhante disposição contratual

(cont. da página anterior)

lotes entre 1913 e 1917, surgindo como proprietário de quatro prédios em cinco dos lotes situados nas ruas analisadas.

tinha sido coercivamente aplicada²³⁰. Face à ausência de medidas no sentido de impor a obrigatoriedade de edificação em dois anos, a compra dos lotes podia ser utilizada para obter algumas mais-valias futuras com a sua comercialização. Num contexto de facilidades de compra, de valorização da zona e de valorização do investimento imobiliário, aumentava o número de investidores interessados não na aquisição de lotes para construção, mas na sua compra para uma futura revenda.

Uma vez mais é útil contrastar com aqueles compradores de lotes que tinham uma posição distinta no mercado imobiliário: compravam para edificar e não para revender²³¹. Estes casos servem para identificar e contrapor estratégias distintas de utilização dos lotes arramatados e de inserção na construção residencial. Luís Bernardo da Silveira Estrella comprou seis lotes, em 1906, 1908 e um deles numa data desconhecida. Quatro desses lotes ficam num mesmo quarteirão e de forma contígua. Dois outros ficam no quarteirão do lado oposto da rua. Vai utilizá-los para edificar quatro moradias, duas delas com uma área apreciável e que agrupam cada uma um par de lotes. Repare-se em algumas características importantes deste promotor de construção residencial: compra dos lotes de forma contígua de molde a poder aproveitar o espaço de modo diferente do que o que estava predestinado pela geometria da urbanização e também algumas economias de escala na construção já que duas das moradias, contíguas, foram edificadas no mesmo ano; construção de moradias independentes, ao invés dos prédios de rendimento mais associados aos investidores na construção residencial que denotam alguma permanência na sua actividade; construção para arrendamento, tanto quanto se pode depreender da ausência de qualquer

²³⁰ «Parecer do advogado síndico da camara sobre a obrigatoriedade de edificação em seis anos nos lotes adquiridos em praça», 8 de Junho de 1916, A.C.M.L., Arco do Cego, avenida da República, 8598. Já em 1905 o chefe da 3ª Repartição da Câmara dizia o mesmo numa informação sobre um requerimento de António Francisco Ribeiro Ferreira. Este tinha comprado um lote na avenida Fontes Pereira de Melo em 1902 e pedia que lhe fosse prorrogado o prazo de construção estipulado na arrematação dos lotes. O chefe de repartição informa que aquela condição tinha deixado de ser imposta e a multa deixado de ser aplicada (Documento apenso ao processo de obra 4087, A.C.M.L., Alto da Eira).

referência a outro proprietário na documentação do processo de obras, com excepção de uma das vilas, a maior, que é vendida a Evaristo Lopes Guimarães, logo após a sua edificação²³².

Ainda no primeiro período encontramos Manuel Avelino da Rocha como um activo promotor da construção nesta zona. Comprou seis lotes entre 1901 e 1906, quatro na avenida da República, um outro na João Crisóstomo e o último na Miguel Bombarda²³³. Identificado ocupacionalmente como proprietário no recenseamento eleitoral de 1925, procedeu à construção de nove prédios: dois no lado par da avenida da República (números 4 e 6), quatro no lado ímpar (números 9, 11, 27 e 29-31)²³⁴, e três outros prédios fora da Avenida (Duque de Ávila, 113, Miguel Bombarda, 25-27 e João Crisóstomo, 26-28)²³⁵. Constrói elegantes edifícios unifamiliares, como os números 27 a 31 da avenida da República, com cerca de 500 metros quadrados de área coberta cada um, ou prédios de grande porte como os números 4 e 11 da mesma avenida, o primeiro dos quais com a impressionante área coberta de 4023 metros quadrados²³⁶.

Já no segundo período um outro comprador de lotes no troço superior da 5 de Outubro, na avenida de Berna e na António Serpa que constrói em todas as parcelas que adquiriu e que pertencem às ruas escrutinadas²³⁷. Mais uma vez encontramos a edificação de prédios de rendimento, mas também de moradias ou vilas unifamiliares, entre as

(cont. da página anterior)

²³¹ Veja-se a anterior nota 229.

²³² Os processos de obras respeitantes às moradias de Luís da Silveira Estrella são os números 3844, 2735, 6740 e 2375, todos da avenida Cinco de Outubro, A.C.M.L., Alto da Eira.

²³³ Deve ter sido igualmente comprador de dois outros lotes na avenida da República e um na Duque de Ávila, que não consegui encontrar entre os registos das escrituras de compra e venda ou nas actas de arrematação dos lotes, mas em que surge identificado como o seu proprietário em plantas da zona realizadas pelo Serviço de Obras.

²³⁴ Processos de obras números 4873, 19164, 4720, 6742, 1991 e 27189.

²³⁵ Processos de obras números 463, 2087 e 7782.

²³⁶ Manuel Avelino da Rocha reside no primeiro andar deste número 11.

quais se destaca a que edificou na avenida 5 de Outubro, 184, com três pisos e 1185 metro quadrados de área coberta.

Estes casos não pretendem esboçar qualquer retrato singular destes personagens como promotores de edificação. Face à raridade dos vestígios dum sector que deixa marcas tão visíveis na paisagem, mas sinais tão diluídos na documentação escrita, os casos destes empresários servem para registar dois posicionamentos distintos na transição entre a reprivatização do solo e a edificação. Observámos alguns dos arrematantes de lotes que são activos promotores da construção nesta zona, construindo prédios unifamiliares ou plurifamiliares em todos os lotes que adquiriram. Em contraposição, outros exemplos foram apresentados de indivíduos cuja relação com a promoção da edificação era nula ou, quando muito, episódica quando comparada com o volume das aquisições de lotes que realizaram. Nestes casos a sua participação na privatização do solo edificável foi meramente dirigida para a obtenção de mais-valias com a sua posterior revenda a efectivos promotores da construção.

Neste processo de urbanização sempre existiu esta actividade de arrematação para uma posterior venda, funcionando o arrematante apenas como um intermediário, a julgar pelo número de compradores de lotes que nunca aparecem como promotores da construção²³⁸. No entanto, a partir de 1912 dois fenómenos surgem como novidade na compra de lotes camarários. Em primeiro lugar, aumenta a concentração do número de lotes vendidos aos mesmos indivíduos. Em segundo lugar, estes compradores de lotes em maior quantidade apresentam uma propensão para estarem afastados de qualquer actividade no domínio da construção

(cont. da página anterior)

²³⁷ Recorde-se que a António Serpa esteve entre as ruas cujo levantamento dos processos de obras não foi realizado. Processos 2730, 3568, 19365, 1659 e 5179.

²³⁸ Relembre-se que apenas cerca de 60% – percentagem praticamente idêntica nos dois períodos – de indivíduos foram duplamente identificados como arrematantes de lotes e construtores de prédios. Provavelmente a coincidência de papéis seria superior, devido a omissões na identificação geradas por nomes iguais não discrimináveis (ex.: António Francisco ou Manuel da Silva) – que não são, porém, tão frequentes quanto em séculos anteriores (veja-se o que referi quanto à identificação nominativa da informação histórica *(continua na pág. seguinte)*

residencial, surgindo apenas como intermediários entre a câmara como promotor da urbanização e os empresários que se encarregarão da edificação.

7. Os agentes privados da urbanização II: Promotores de construção, construtores e proprietários

7.1. A evolução da construção residencial nesta área

Os primeiros trabalhos de urbanização e loteamento efectuam-se no final da curva descendente da fase depressiva da construção residencial²³⁹. Em contrapartida, quando os primeiros prédios começam a ser construídos estamos já na fase ascendente das licenças de edificação, fase esta que irá terminar em 1909. Os movimentos globais da construção residencial reconstruídos para o conjunto do espaço lisboeta são replicados no projecto das zonas, embora com algumas características próprias (Figura 25)²⁴⁰.

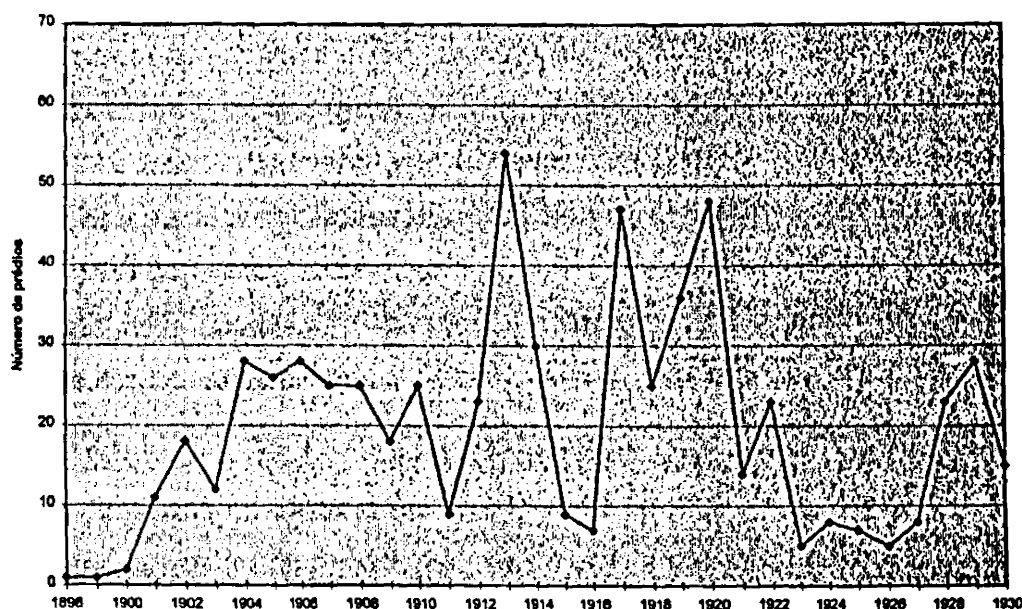
Nota-se o movimento ascendente da primeira década do século actual, que ainda tem um último fulgor em 1910, um ano que as licenças de edificação para o conjunto da cidade de Lisboa colocavam já num dos pontos mais baixos. Em sentido inverso, a recuperação dá-se ainda mais rapidamente do que o que se estava a observar para o movimento geral da construção residencial. O ano de 1911 é o único que apresenta valores anormalmente baixos. A subida no número de prédios construídos dá-se logo a partir de 1912 e em 1913 surge o momento em que mais prédios se erigiram nesta zona. Embora os anos de 1911 a 1913 sejam igualmente

²³⁹ Veja-se a análise efectuada no segundo capítulo. Não se consideram aqui outras edificações que não as residenciais. Embora estas sejam esmagadoras, são construídos alguns edifícios que não tinham a habitação como objectivo. São os casos de um colégio, duas cavalariças – construídas bem no início do nosso século, numa altura em que os veículos motorizados não tinham ainda expulso o cavalo da cidade –, de um cinema ou de alguns equipamentos industriais de pequena dimensão, oficinas e padarias, por exemplo.

²⁴⁰ No anexo 9 estão publicados os valores que deram origem a este gráfico.

de recuperação para valores mais elevados na série relativa às licenças de edificação apresentada no segundo capítulo, o movimento da edificação em Picoas e nas Avenidas Novas sugere uma maior exacerbação das tendências que se observavam no conjunto da construção residencial da cidade de Lisboa.

Figura 25: Evolução do número de prédios construídos nas zonas de Picoas e Avenidas Novas (1898-1930)



Esta constatação pode sugerir um primeiro ponto de reflexão. Embora o número de prédios construídos no âmbito do «projecto das zonas» nunca tivesse alcançado uma proporção maioritária face ao conjunto da construção existente na cidade de Lisboa ao longo das três primeiras décadas do século XX²⁴¹, esta área constituiu um dos seus pólos

²⁴¹ O número de prédios construído anualmente na zona planeada é um valor desconhecido, devido ao levantamento dos processos de obras se ter realizado apenas em parte das ruas. No entanto, considerando que mais de metade das artérias que compõem as zonas de Picoas e da avenida da República viram os seus processos de obras escrutinados de molde a construir a base de dados a partir da qual se realizou a Figura 25, podemos concluir que em nenhum momento a construção de edifícios de habitação nesta área se terá aproximado de metade da construção residencial na cidade de Lisboa.

mais dinâmicos. Os seus movimentos seguiam as tendências observadas na construção residencial da cidade. Contudo, em momentos de subida global do índice da construção o comportamento no «projecto das zonas» amplificava e exacerbava a tendência geral. Por exemplo, o acréscimo da construção imediatamente antes da guerra (1911-1913) saldou-se no conjunto da cidade de Lisboa por um aumento de cerca de 50% no nível das licenças de edificação concedidas. Em contrapartida, nas zonas de Picoas e da avenida da República esse aumento foi de 500%.

Os primeiros anos do período do conflito mundial são de grandes dificuldades no sector da construção residencial, dificuldades estas que também são visíveis no número de prédios construídos na área abrangida pelo «projecto das zonas». É impossível estabelecer uma comparação cabal para os anos que medeiam entre 1917 e 1920, devido à inexistência de dados relativos às licenças de edificação concedidas na cidade de Lisboa em 1918 e 1919. As oscilações são tão elevadas que a falta desses dois anos acaba por impedir uma apreciação categórica sobre o comportamento do movimento da construção nos anos que se seguem ao final da guerra. Nas Picoas e Avenidas Novas o período final da guerra e da segunda década do século XX teria coincidido com o aumento da construção, mesmo após o forte incremento dos preços que se dá a partir de 1918. Porém, as dificuldades do primeiro pós-guerra acabam também por se repercutir no ritmo da construção residencial nesta zona. O novo impulso na inflação observável em 1920 (Quadro 50) coincide com a quebra no movimento de construção residencial no «projecto das zonas», apatia que se irá manter até 1927.

Quadro 50: Índice de preços (1914-1930)

Anos	Índice de preços	Acréscimo anual (%)
1914	100	
1915	110	10
1916	129	17
1917	148	15
1918	240	62
1919	268	12
1920	420	57
1921	606	44
1922	707	17
1923	1022	45
1924	1338	31
1925	1295	-3
1926	1250	-3
1927	1325	6
1928	1278	-4
1929	1320	3
1930	1266	-4

Fonte: Maria Eugénia Mata e Nuno Valério, *ob. cit.*, apêndice estatístico, quadro B.

Os anos finais da década de 20 voltam a assistir a um acréscimo do ritmo da construção residencial, mimetizando a tendência geral ascendente. Já não alcançará, porém, os valores elevados registados nos anos mais favoráveis da década anterior. Os anos 30 são ainda de construção nesta área, mas o fulgor inicial já tinha terminado. O volume da construção não ultrapassou os 15 prédios anuais nos momentos mais favoráveis da década que se seguiu. Mais ainda: a década de 30 constituiu um período em que a existência de ameaças ao património residencial construído se começam a fazer sentir, anunciando

precocemente a rapidez com que se iria seguir uma nova fase de demolição e edificação. A partir de 1925 surge a notícia de prédios nesta zona a ameaçar ruína, anos depois da sua construção²⁴², situação que se exacerba a partir da década de 30. Mais cedo do que os promotores da urbanização pensariam, esta zona estava a caminhar para o fim dum primeiro ciclo de construção. Depois do período de urbanização, iniciado em finais do século passado e com uma fase de intensa construção ao longo das duas primeiras décadas do século XX, a década de 1930 principia com a primeira demolição de muitas que se iriam efectuar na avenida da República e ruas adjacentes²⁴³.

A mancha da construção dos prédios segue os marcos da abertura das ruas. Os mapas que resultaram do levantamento de Lisboa de 1908-1911, efectuado sob a direcção de Silva Pinto, permitem destacar algumas artérias em que a edificação de prédios tinha já atingido uma intensidade assinalável²⁴⁴. Em primeiro lugar, as avenidas Fontes Pereira de Melo e António Augusto de Aguiar tinham prédios construídos em grande parte da sua extensão, com especial destaque para a primeira já praticamente preenchida, com excepção de alguns lotes na sua parte mais a sul. Ainda na primeira zona realce-se a Sousa Martins e Andrade Corvo, a primeira quase toda concluída, a segunda com alguns lotes vagos, como era o caso dos que iriam ser arrematados pela Anglo Portuguese Telephone

²⁴² Veja-se, por exemplo, o prédio da avenida Cinco de Outubro, 31-33 (processo 2710), que em 1927 ameaçava ruína. Ou ainda o prédio na avenida João Crisóstomo, 20 (processo 13737), que tendo sido construído em 1905, ameaçava ruína em 1925.

²⁴³ O primeiro prédio a ser demolido foi uma pequena moradia (dois pisos, rés do chão e primeiro andar, com uma superfície coberta de 939 metros quadrados) construída em 1905 na avenida da República, 32 (processo 606). No entanto, só a partir do final da segunda guerra mundial se ampliará o movimento de demolições, que terá nos anos 60 e 70 o seu paroxismo.

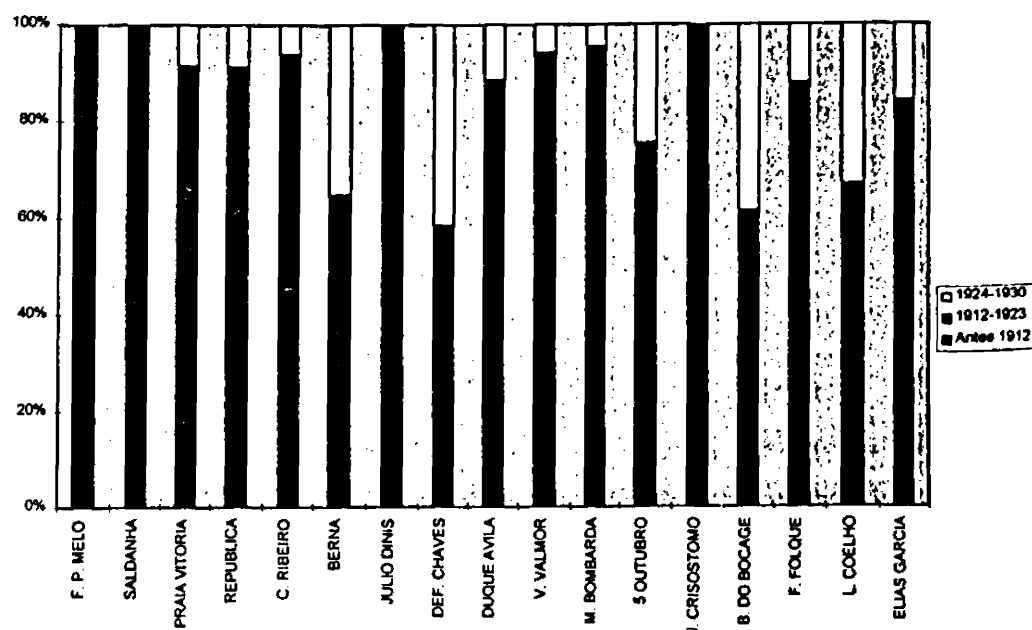
²⁴⁴ As diferentes quadriculas deste levantamento foram realizadas ao longo de vários anos, mesmo em áreas próximas, como foi o caso das abrangidas pelo projecto das zonas, que correspondem aos anos de 1908 a 1910. O original deste levantamento encontra-se no A.C.M.L., Arco do Cego, tendo algumas das quadriculas sido já reproduzidas em diferentes obras, como por exemplo em *Lisboa de Frederico Ressano Garcia* (ob. cit.) e em *Atlas de Lisboa* (ob. cit.).

Company²⁴⁵. Um outro núcleo de expressiva edificação, quando ainda não tinha terminado a primeira década do século XX, era a zona do Saldanha, com os quarteirões em torno da praça praticamente todos preenchidos, o início das avenidas Casal Ribeiro e República, quase compostos, e também alguns prédios a pontificarem na Praia da Vitória e nos vizinhos quarteirões da Duque de Ávila. Em contrapartida, ao longo das outras artérias da segunda zona que tinham sido abertas até 1908 (data em que foram feitos os levantamentos topográficos nestas ruas) eram ainda raros os prédios edificadas. Considerando o período anterior a 1912, data em que se efectua um segundo fôlego na venda de lotes e também uma nova vaga de construção, após a crise dos anos de 1909-1911, conclui-se que poucas ruas tinham a sua edificação completada a 50% (Figura 26). A avenida Fontes Pereira de Melo e a praça Duque do Saldanha ocupavam uma posição ímpar no volume da construção aí já efectuada, às quais se deveria certamente juntar a António Augusto de Aguiar, não considerada no levantamento exaustivo dos processos de prédios²⁴⁶. Nota-se além disso a relativa precocidade já assinalada na edificação noutras artérias que tinham a sua origem junto daquela praça, como eram as avenidas da República, Casal Ribeiro ou Praia da Vitória. Por último, uma outra zona de relativa concentração da edificação pode ser notada junto da praça de touros do Campo Pequeno, quer na avenida da República, quer em duas pequenas transversais, como eram as avenidas de Berna e a Júlio Dinis.

²⁴⁵ Estes lotes só foram comprados em 1912, embora já tivessem ido a praça numa outra ocasião, sem sucesso.

²⁴⁶ As ruas representadas na Figura 26 são as que tiveram os seus processos de obras estudados exaustivamente. Só foram representados os prédios construídos até ao ano de 1930. Porém, mesmo após esta data alguns lotes não estavam ainda edificadas nas ruas seleccionados. Foram 59 os prédios edificadas após 1930 nas dezassete ruas seleccionadas, uma percentagem de quase 10% relativamente aos prédios que tinham sido erigidos antes desta data.

Figura 26: Fases da construção dos edifícios nas diferentes ruas do «projecto das zonas»



No resto das artérias consideradas a segunda fase foi a que verdadeiramente marcou a construção residencial nestas áreas. Se em grandes avenidas como as Defensores de Chaves ou Duque de Ávila se notava já uma edificação que atingia em 1911 praticamente 40% dos edifícios que existiam em 1930, nas restantes ruas as proporções de prédios edificados eram muito mais baixas. Grandes ruas como a Cinco de Outubro, a Elias Garcia ou a Miguel Bombarda, embora tivessem sido precocemente abertas, como era o típico caso da primeira, estavam ainda com muitas lacunas nos lotes edificados em 1912. Daí que se possa afirmar decisiva a importância que o período entre 1912 e 1923 teve na edificação desta zona. As excepções a este padrão acabam por ser o aspecto mais interessante e reflectem-se, sobretudo, na evolução de cinco ruas: as avenidas de Berna e Defensores de Chaves, por um lado, e em menor grau, os casos da Cinco de Outubro, Barbosa do Bocage e Latino Coelho. As duas primeiras têm uma reduzida percentagem de edifícios

construídos na segunda fase, constituindo os únicos casos em que este período não foi determinante para a sua formação residencial. Ambas tiveram uma fase acidentada de expropriação de parcelas, o que atrasou a sua finalização, de acordo com o projecto inicial. As três outras artérias (Cinco de Outubro, Barbosa do Bocage e Latino Coelho) partilham com a maioria das ruas aqui analisadas a importância detida pela dúzia de anos entre 1912 e 1923 para a construção de novos prédios. No entanto, em 1924 ainda mais de 20% dos prédios existentes em 1930 estavam por construir, razão para a continuidade da edificação a bom ritmo no último período aqui considerado²⁴⁷.

Uma primeira vaga de construção privilegiou os grandes eixos que ocupavam uma posição privilegiada como artérias de circulação, por onde transitavam os «eléctricos» que permitiam um acesso fácil à Baixa. Eram também as ruas que ocupavam uma posição cimeira na hierarquia da rede viária do «projecto das zonas» quanto ao preço por que eram vendidos os lotes de terreno edificável. Privilegiou-se também a construção no centro radial de confluência entre a primeira e a segunda zonas (a praça Duque de Saldanha), espelhando a predilecção pela praça como local de residência. Por último, a área localizada perto do Campo Pequeno foi também favorecida.

Esta foi uma primeira ocupação do espaço urbanizado em que sobressaiu uma forma residencial: a moradia ou vila unifamiliar²⁴⁸, contraposta ao prédio de rendimento plurifamiliar. Não se trata de uma posição maioritária que a moradia tivesse assumido, como forma residencial escolhida entre 1887 e 1911. Ao longo dos três períodos apresentados no Quadro 51 a construção de moradias foi sempre menor do que a construção de prédios de rendimento. No entanto, até ao final de

²⁴⁷ A avenida Barbosa do Bocage, no seu troço mais oriental, foi também afectada pelos problemas de urbanização que se reflectiram na abertura da Defensores de Chaves.

²⁴⁸ Denominei como moradias todos os prédios unifamiliares, mesmo os que não constituíram um edifício isolado. Um número significativo destes prédios familiares eram construídos com as paredes laterais ligadas a outros prédios. Nalguns casos tratava-se (continua na pág. seguinte)

1911 tinham sido construídos quase metade das moradias existentes em 1930, alcançando-se também a maior proporção face aos prédios de rendimento. Mais ainda: alguns dos mais belos exemplares de vilas edificadas nesta área, vários galardoados com o Prémio Valmor, foram construídos durante este primeiro período, até às vésperas da primeira guerra mundial²⁴⁹. Temos, assim, uma primeira fase em que parece singrar uma expressão de periferia rica para a nova urbanização que está a nascer na parte norte da cidade de Lisboa. Esta tinha sido a vocação original deste projecto de urbanização, tal como se pode depreender das declarações de defensores e detractores do projecto e das soluções urbanísticas e legais que o suportavam. Não se assemelhando ao subúrbio endinheirado de uma das cidades britânicas²⁵⁰, devido à ausência da padronização residencial aí encontrada e da intenção de reclusão e de ruptura com o ambiente urbano aí evidenciadas, estas vilas e moradias introduziam, porém, características de uma tipologia de edificação extra-urbana, embora traídas por um projecto de urbanização e de loteamento totalmente alheio a intenções desta natureza²⁵¹.

(cont. da página anterior)

de vilas geminadas, como os números 27 a 31 da avenida da República construídos por Manuel Avelino da Rocha e já citados.

²⁴⁹ Entre estas vilas destaquem-se a de Cândido Sottomayor, na avenida Fontes Pereira de Melo, 16 (processo 26764); a de José Cândido Branco Rodrigues, com projecto de Norte Júnior, na avenida da República, 36, edificada em 1906 (processo 36981); a de Nuno Pereira de Oliveira, na praça Duque de Saldanha, 12, também projectada por Norte Júnior e construída em 1910 (processo 21337); a da Viscondessa de Valmor, na avenida da República, 38, com projecto de Ventura Terra, de 1905 (processo 29524); a casa de José Malhoa, na avenida Cinco de Outubro, 6, mais uma vez com o traço de Norte Júnior e também de 1905; a casa de Silva Graça (depois o hotel Aviz) na avenida Cinco de Outubro, 1, cuja construção foi iniciada em 1904, projectada pelo arquitecto Ventura Terra.

²⁵⁰ Entre os estudos mais interessantes sobre os subúrbios britânicos, dirigidos para uma clientela da classe média e média alta que pretendia fugir à concentração populacional no centro da cidade, procurando na segmentação do espaço residencial uma resposta aos problemas que afectavam as grandes cidades oitocentistas, veja-se H. J. Dyos, *Victorian Suburb: a Study of the Growth of Camberwell*, Leicester, Leicester Univ. Press, 1961; F. M. L. Thompson, "Introduction" in F. M. L. Thompson (ed.), *The rise of suburbia*, Leicester, Leicester Univ. Press, 1982, pp. 2-25; D. N. Cannadine, *Lords and Landlords: the Aristocracy and the Towns, 1774-1967*, Leicester, Leicester Univ. Press, 1980.

²⁵¹ A raiz haussmaniana do projecto de urbanização dava-lhe um pendor tecnocrático, em que o intuito de integração de espaços rústicos na cidade lhe retirava aqueles elementos de afastamento da vida e do ambiente urbano.

Quadro 51: Tipo de prédios edificados nas zonas de Picoas e das Avenidas Novas

Períodos	Moradias		Prédios de rendimento	
	N	%	N	%
1887-1911	102	47	117	53
1912-1923	64	21	238	79
1924-1930	47	45	57	55
Total	213	34	412	66

Fonte: A.C.M.L., Alto da Eira, Processos de Obras.

Entre 1912 e 1923, o grande período de construção nas ruas analisadas – conclusão que pode ser extrapolada para o conjunto das zonas de Picoas e Avenidas Novas –, a esmagadora maioria dos prédios construídos são os edifícios de vários andares, entre três e cinco pisos, destinados a serem arrendados. A arquitectura do prédio de aluguer foi já evidenciada de forma notável²⁵². Herdeira do prédio de rendimento do período pombalino, a sua expressão arquitectónica foi definida por Nuno Teotónio Pereira e Irene Buarque como sendo «edifícios de sólida construção moderna, com uma composição de fachada rigorosa e utilizando elementos que encontram nesta fase a sua generalização: a mansarda, revestida a chapa de ferro ondulada (por vezes sobrepujada de um sótão), os cunhais e faixas de cantaria (ou a sua imitação em argamassa, nas construções mais modestas) e a grade de sacada de ferro fundido»²⁵³. Todos estes elementos reproduzem características já presentes nos prédios de rendimento pombalinos, tal como foram evidenciadas por José-Augusto França²⁵⁴. A singularidade da reconstrução

²⁵² Veja-se principalmente a dissertação de mestrado de Raquel Henriques da Silva, *As Avenidas Novas de Lisboa*, Lisboa, FCSH, policopiado, 1984. Também o livro de Nuno Teotónio Pereira e Irene Buarque, *Prédios e vilas de Lisboa* (Lisboa, Horizonte, 1995), baseado num trabalho anterior dos mesmos autores intitulado «Evolução das formas de habitação pluri-familiar na cidade de Lisboa» (1978-1979) e José Augusto França, *A arte em Portugal no século XX* (Lisboa, 1991).

²⁵³ Nuno Teotónio Pereira e Irene Buarque, *ob. cit.*, pp. 244-245.

²⁵⁴ José-Augusto França, *Lisboa pombalina e o iluminismo*, Lisboa, Bertrand, 1977, cap. VI.

da cidade de Lisboa após o terramoto, engendrou uma tipologia dos prédios de rendimento obedecendo a um triplo impulso. As exigências de rapidez na reconstrução exigiram a padronização de elementos de construção e à sua pré-fabricação. A extensão dos trabalhos ocasionou não apenas um processo de edificação que passou pela definição de uma nova malha urbana, mas também por um processo massivo de síntese e de difusão dos elementos de construção associados à arquitectura pombalina. Por último, o carácter planeado da definição urbanística da reconstrução, quer relativamente à geometria dos arruamentos, quer no que diz respeito à uniformização de materiais e processos de construção, influenciou de forma determinante a rapidez, extensão e simbiose dos diversos elementos que confluíram no prédio de rendimento típico de Lisboa da segunda metade do século XVIII e que perdurou durante quase dois séculos.

Resta ainda salientar que a estrutura destes edifícios de vários pisos, construídos como prédios de rendimento nas diferentes ruas subordinadas ao «projecto das zonas» continua a ser baseada na «gaiola» pombalina. Elogiada como processo de construção original, de características anti-sísmicas²⁵⁵, os seus aspectos distintivos na arquitectura lisboeta não podem fazer esquecer as marcas de elementos estruturais semelhantes existentes na construção civil europeia, antes da introdução das estruturas de ferro e do cimento armado²⁵⁶.

Os prédios de rendimento pombalinos, nomeadamente os seus exemplares mais distintos²⁵⁷, ou outros prédios de rendimento, já oitocentistas, que foram erigidos nas margens do Passeio Público ou na D. Carlos I²⁵⁸, na avenida da Liberdade ou nos bairros que a ladeavam²⁵⁹,

²⁵⁵ Idem, pp. 157 e segs.

²⁵⁶ C. G. Powell, *An Economic History of the British Building History, 1815-1979*, London, Methuen, 1980, pp. 23-24.

²⁵⁷ Nuno Teotónio Pereira e Irene Buarque apresentam imagens de alguns desses exemplos em, *ob. cit.*, pp. 80-99.

²⁵⁸ Idem, pp. 224-225 e 232-233.

²⁵⁹ Idem, pp. 240-241 e 376-377.

podem fornecer uma imagem ilusória sobre o que seriam os prédios edificadas para aluguer em Picoas e nas Avenidas Novas. Se antes da difusão dos elementos estruturais baseados no cimento armado, as características técnicas de todos estes edificios apresentavam muitas semelhanças entre si, a dimensão dos prédios de aluguer edificadas no espaço de cerca de três décadas no «projecto das zonas» tem flagrantes diferenças.

Tomemos o exemplo de um prédio com uma frente de cerca de 13-15 metros e com cerca de 20 metros de lado, dotado de cinco pisos, sem cave, e em que a mansarda ou sótão não tivesse fins residenciais. Um prédio com estas características, que não se pode considerar como um exemplar saliente da arquitectura mais bem sucedida dos prédios para aluguer, apresentaria uma área coberta de cerca de 1500 metros quadrados²⁶⁰. Um prédio de gaveto, também com cinco pisos, já podia atingir cerca de 3000 metros quadrados²⁶¹. Estes exemplos podem servir como bitolas para a distribuição dos prédios edificadas nesta área, apresentada no Quadro 52.

²⁶⁰ A área coberta era registada nos processos de obras, sendo um dos elementos que determinava o custo da licença de edificação. Raramente é apresentada antes de 1904, momento em que se alteram as formas de cálculo do custo das licenças de construção. Mesmo após esta data existem processos de obras que não fazem menção desta característica do prédio. Um exemplo de prédios com estas dimensões pode ser encontrado nas fotografias das pp. 378-379 de Nuno Teotónio Pereira e Irene Buarque, *ob. cit.*

²⁶¹ Mais uma vez esta obra contém um exemplar deste tipo de prédio (*idem*, pp. 386-387). Trata-se do prédio edificado na avenida Cinco de Outubro, 63, torneando para a João Crisóstomo (processo 31271).

Quadro 52: Prédios construídos em Picoas e Avenidas Novas pela área edificada (em %), 1887-1930

Área edificada (m ²)	Moradias	Prédios
0-500	34	6
500-1000	47	27
1000-1500	14	31
1500-2000	2	20
> 2000	2	17
Total	100	100
Número de prédios	207	398

Fonte: A.C.M.L., Alto da Eira, processos de obras.

Sem surpresas, as moradias unifamiliares tinham uma menor dimensão média de área edificada (732 metros quadrados) e estavam acantonadas nos grupos de menor dimensão. Destacava-se pela área ocupada (3218 metros quadrados) o palacete mandado construir por Cândido Sottomayor, na avenida Fontes Pereira de Melo, a que já foi feita referência. Outras moradias tinham dimensões elevadas, mas eram em número muito reduzido.

Os prédios de rendimento apresentavam uma dimensão mais elevada, próxima dos 1500 metros quadrados²⁶². Coincidiam, portanto, com aquele exemplo da rua Visconde de Valmor atrás assinalado e que não se podia considerar um prédio de grande porte. Contudo, a característica mais espantosa revelada pela distribuição dos prédios para aluguer na última coluna do Quadro 52 diz respeito ao número substancial de casos situados em classes de área reduzida²⁶³. Alguns destes prédios de rendimento eram tipologicamente semelhantes às moradias,

²⁶² Exactamente um valor de 1487 metros quadrados, para os prédios de rendimento construídos nas ruas que foram analisadas da área tutelada pelo «projecto das zonas». Ressalve-se que nem todos os prédios apresentam a área edificada.

compostos por um rés-do-chão e um primeiro andar, que formavam fogos independentes (dois ou quatro) e que eram alugados a outras tantas famílias²⁶⁴.

A dispersão dos prédios de rendimento por classes de área muito diferente era a norma. Encontramos prédios de reduzida dimensão como os que acabaram de ser vistos, mas também um número não desprezível de edifícios com mais de 2000 metros quadrados de área edificada²⁶⁵. Seria a partir desta dimensão que se começariam a encontrar os edifícios de grande porte e imponência, mais facilmente associados ao prédio de rendimento que a reconstrução pombalina tinha difundido. Este era um grupo de edifícios que, não sendo excepcional, não tinha também a disseminação que se poderia esperar de uma urbanização com as expectativas daquela que estava a nascer nas Picoas e Avenidas Novas.

Certas artérias tinham inclusivamente uma maioria de prédios para aluguer em que a dimensão primava pela mediania ou mesmo pela mediocridade, tendo em conta que estamos a falar de áreas cobertas com menos de 1000 metros quadrados e em certos casos com menos de 500 . Estão aqui compreendidas todas as ruas perpendiculares à avenida da República, com excepção da Júlio Dinis e da Duque de Ávila²⁶⁶, e as ruas

(cont. da página anterior)

²⁶³ Cerca de um terço dos prédios para aluguer tinha uma área inferior a 1000 metros quadrados.

²⁶⁴ Um exemplo desta situação é-nos fornecido pelo prédio construído na avenida de Berna, 36, mandado construir em 1903 por Francisco Marques, com apenas 232 metros quadrados (processo 9121). Ou ainda na mesma artéria, o número 38, com 335 metros quadrados, construído em 1904 por Joaquim Lourenço Pereira (processo 44159). Note-se a localização dos dois prédios na mesma rua e numa área da rua que estava distante do cruzamento com a Ressano Garcia. Não eram casos únicos de prédio de rendimento apenas com dois pisos e com áreas reduzidas.

²⁶⁵ O edifício da avenida da República, 4, um dos primeiros a ser construídos nesta artéria em 1901, tem uma elevada dimensão, com cerca de 4000 metros quadrados. O responsável pela sua construção foi Manuel Avelino da Rocha, um dos promotores de construção mais em foco nas Avenidas Novas, como foi já salientado na anterior secção (processo 4873). Num período mais tardio, veja-se o prédio mandado construir por José Sanches em 1920, na avenida Miguel Bombarda, 88, com 4131 metros quadrados (processo 31602).

²⁶⁶ Em ambas as ruas estamos perante uma presença predominante de edifícios de médio porte, entre os 1000 e os 2000 metros quadrados, razão por que estas artérias não surgem nem no Quadro 53, nem no Quadro 54.

seleccionadas do bairro de Picoas. Nas avenidas com edifícios de rendimento com uma maior dimensão estamos perante as que têm uma dimensão superior e que rasgam as principais vias de circulação no sentido norte-sul: as avenidas Fontes Pereira de Melo, República, Cinco de Outubro e Defensores de Chaves, acompanhadas por essa placa giratória entre as duas zonas que é formada pela praça Duque de Saldanha. A dimensão dos prédios de rendimento, tal como o tratamento a que era submetida a sua fachada, era mais um elemento da hierarquia estabelecida entre o conjunto de artérias que formavam a malha ortogonal do «projecto das zonas». Juntamente com a presença de moradias, proporcionava um ar acrescido de distinção e de estatuto a essas artérias (cf. Quadro 55).

Quadro 53: Ruas com maior peso relativo dos prédios de rendimento de menor dimensão (menos de 1000 metros quadrados de área edificada)

Ruas	%
Berna	88
Elias Garcia	56
Latino Coelho	52
Praia da Vitória	50
Barbosa do Bocage	50
Filipe Folque	48
Miguel Bombarda	45
João Crisóstomo	44
Média dos edifícios com menos de 1000 metros quadrados em todas as ruas	33

Fonte: A.C.M.L., Alto da Eira, processos de obras

Quadro 54: Ruas em que é maior a frequência dos prédios de rendimento de maior dimensão (mais de 2000 metros quadrados de área edificada)

Ruas	%
Fontes Pereira de Melo	38
Cinco de Outubro	33
Saldanha	25
Defensores de Chaves	22
João Crisóstomo	19
República	18
Média dos edifícios com mais de 2000 metros quadrados em todas as ruas	17

Fonte: A.C.M.L., Alto da Eira, processos de obras

Quadro 55: Ruas em que os prédios unifamiliares têm um maior peso

Ruas	%
Fontes Pereira de Melo	70
Júlio Dinis	44
República	40
Duque de Ávila	39
Defensores de Chaves	36
Saldanha	33
Cinco de Outubro	33
Média dos edifícios com mais de 2000 metros quadrados em todas as ruas	32

Fonte: A.C.M.L., Alto da Eira, processos de obras

Tudo leva a crer que o peso relativo dos prédios de menor dimensão entre a construção para o mercado de aluguer não foi constante ao longo das mais de três décadas em que os elementos relativos à construção residencial no «projecto das zonas» foram analisados (Quadro 56). Enquanto a proporção entre as diferentes categorias de prédios

segundo a sua dimensão se mantém mais ou menos constante nos dois primeiros períodos, a partir do recrudescimento da construção, ultrapassadas as dificuldades do início dos anos 20, nota-se uma quebra no peso relativo das classes em que a área era superior, para aumentar o número de prédios de rendimento com menor área edificada. Para esta percentagem de participação nos prédios construídos ao longo destes sete anos que chega a atingir os 50% pesam sobretudo não os edifícios de muito reduzida área, com menos de 500 metros quadrados, de que foram dados dois exemplos algumas páginas atrás, mas empreendimentos com um maior porte, mas que se situavam abaixo dos 1000 metros quadrados de área coberta. Prédios estreitos, com cinco pisos, que surgiam nos lotes ainda por edificar das ruas Latino Coelho e Filipe Folque, das Visconde Valmor, Elias Garcia ou Barbosa do Bocage.

Quadro 56: Dimensão dos prédios de rendimento construídos entre 1889 e 1930, em %

Períodos	< 1000	1000-2000	> 2000	Total
1889-1911	30	52	18	100
1912-1923	30	53	17	100
1924-1930	50	37	13	100

Fonte: A.C.M.L., Alto da Eira, processos de obras

Esta digressão pela actividade construtora na área urbanizada pelo «projecto das zonas», a norte do Marquês de Pombal, realçou as diferentes fases que criaram esta nova parte da cidade e o tipo de prédios que nela surgiram. Concluiu-se pela existência de uma flagrante simetria face ao ciclo da construção residencial abordado no segundo capítulo. As novidades e diferenças assinaladas parecem apontar para uma posição de maior dinamismo e de vanguarda desta zona face aos ritmos globais do movimento da construção. Não seria uma situação inesperada.

Um segundo problema, associado à análise efectuada nas páginas anteriores, pode sintetizar-se na seguinte questão: será que o património

construído nesta área ficou aquém das expectativas dos seus mentores? Tudo parece indiciar tal facto. O prédio de rendimento ganha um maior peso face à moradia plurifamiliar e, a partir do período de recuperação no movimento ascende da construção residencial nesta zona (segunda metade da década de vinte), são os edifícios de menor dimensão que surgem com um maior peso relativo. As artérias nobres estavam já edificadas na totalidade ou com poucos lotes vagos no final da primeira guerra mundial. Assim, a permeabilização da construção nesta área ao prédio de rendimento empurra-o para dimensões de mais reduzida dimensão. Iremos ver em seguida de que forma uma análise mais detalhada dos actores da promoção da construção nesta área nos pode esclarecer sobre as razões que originaram este desenlace.

7.2. Os promotores da construção

Ao longo deste capítulo foram percorridas as diferentes fases de um processo de transformação do solo rústico em solo urbano (Figura 27)²⁶⁷. Depois de numa primeira secção se ter procurado esboçar o enquadramento do processo de urbanização, conhecido como o «projecto das zonas», passou-se em seguida à abordagem da sua concretização. Na segunda secção analisou-se a passagem do solo privado – ainda maioritariamente destinado a fins agrícolas – para o domínio público através da utilização do mecanismo da expropriação. Nas três secções subsequentes salientou-se o papel desempenhado pela administração municipal nos trabalhos de urbanização e loteamento. Por último, a secção anterior deslocou o centro da atenção para o surgimento dos primeiros agentes privados a investirem na urbanização desta área: os compradores dos lotes que a administração privada punha em praça. Chegou agora a ocasião de abordarmos a última fase do processo de urbanização de Picoas e das Avenidas Novas: a construção dos prédios.

A administração municipal desempenhou nesta urbanização a função indutora que noutras ocasiões coube aos promotores imobiliários, que se encarregavam das tarefas de transformação do solo rústico em solo edificável, que dotavam de infra-estruturas a área urbanizada e procediam ao loteamento. Este papel é crucial no processo de urbanização, sendo aí que se tomam decisões fundamentais sobre as

²⁶⁷ O diagrama da Figura 27 pretende esboçar um esquema das diferentes fases e intervenientes no processo de transformação do solo rústico em prédios na área abrangida pelo projecto das zonas. Do lado esquerdo apresenta os diferentes intervenientes no processo de urbanização, enquanto que na coluna do lado direito são registadas as várias fases de todo o processo. As setas em cor azul indicam que se trata de agentes do processo de urbanização que podem ser o mesmo indivíduo – por exemplo, os proprietários dos lotes arrematados em praça que desenvolvem também a sua edificação ou permanecem como proprietários do prédio após a sua construção – (continua na pág. seguinte)

características de que se irá revestir a futura edificação²⁶⁸. No caso do «projecto das zonas», na ausência de regras estritas sobre os prédios a construir²⁶⁹, continuava a caber uma importante margem de decisão aos responsáveis pela construção, que se situavam no que no diagrama apresentado na Figura 27 pode ser considerado como a quarta fase do processo de urbanização.

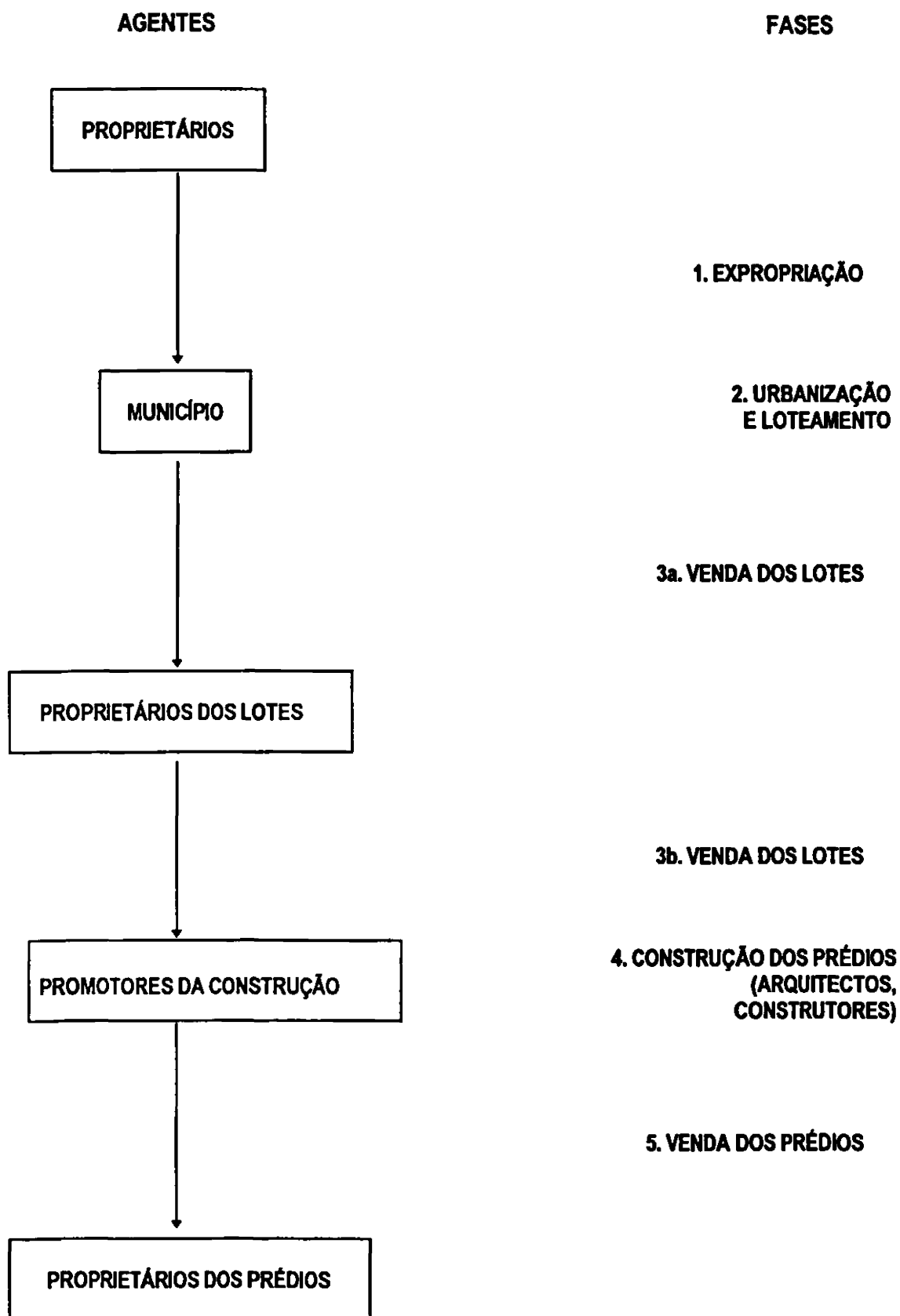
(cont. da página anterior)

ou fases que podem não se desenrolar – por exemplo, a revenda dos lotes ou a venda do prédio depois de edificado.

²⁶⁸ São as «priming decisions» de que falam os autores anglo-saxónicos, contrapostas às «secondary decisions» que caberiam aos actores a jusante do processo de urbanização: promotores de construção, construtores e proprietários de prédios (cf. Lionel Needleman, *The economics of housing*, London, Staples Press, 1965, p. 185 e segs.)

²⁶⁹ Estas regras existem noutros tipos de urbanização, quer ela seja realizada através da iniciativa pública, quer os promotores da urbanização sejam entidades privadas. Para um exemplo da existência de uma regulamentação contratual definida pelos agentes da urbanização – neste caso coincidentes com os proprietários imobiliários – veja-se D. Cannadine, *Lords and Landlords...*, *ob. cit.*, pp. 109 e segs; F. Trowell, "Speculative housing development in the suburbs of Headingley, Leeds, 1838-1914", *Thoresby Society Publications*, 59, 1985, pp. 73-77; Jane Springett, "Landowners and urban development: the Ramsden estate and nineteenth century Huddersfield", *Journal of Historical Geography*, 8, no. 2, 1982, pp. 129-144; D. J. Olsen, «House upon house: estate development in London and Sfeffield», in Dyos e Wolff (eds.), *The Victorian city: Images and Realities*, London, Routledge & Kegan Paul, 1973, pp. 333-357.

Figura 27: Fases e agentes do processo de urbanização de Picoas e Avenidas Novas



A escolha da designação «promotores da construção» para definir estes intervenientes não é casual²⁷⁰. Afasta o termo mais dúbio de construtores que deve ser aplicado preferencialmente a outros intervenientes na edificação residencial. Os promotores da construção são os empresários que tomam a decisão de proceder à edificação de um prédio, tendo previamente procedido à aquisição do terreno e investindo o capital necessário para a construção propriamente dita. Ou têm as competências técnicas que lhes permitem proceder à organização da edificação, contratando o pessoal dos diferentes ofícios, ou então deixam esta tarefa a construtores, que se encarregam de realizar este trabalho por encomenda. Para trabalhos de maior complexidade ou em que é maior o empenho posto no nível de qualidade dos edifícios construídos, o projecto de construção é realizado por um arquitecto, um outro agente que intervém igualmente na organização da fase de edificação. Os promotores de construção podem, por isso, acumular esta função com a de construtor, ofício especializado, dotado de competências técnicas próprias e que a partir de 1895 tem obrigatoriamente de assinar qualquer projecto de edificação e reedificação entrado na Repartição Técnica da câmara para licenciamento²⁷¹. Podem também não o fazer, contratando alguém com a

²⁷⁰ Paul-André Linteau apresenta uma diferenciação dos intervenientes no sector imobiliário urbano semelhante à que é realizada ao longo deste trabalho, acrescentando um outro agente apenas referido de forma marginal quando se abordou a arrematação dos lotes: o especulador de terrenos (Paul-André Linteau, «Le controle de l'espace et du bâti dans la banlieue montréalaise (1840-1914)» in Maurice Gaudin e Yves Lequin (eds.), *Habiter la Ville, XVe-XXe siècles*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 1984, pp. 155-156.). Ver também Peter J. Aspinall («The internal structure of the housebuilding industry in nineteenth-century cities» in James H. Johnson e Colin G. Pooley (eds.), *The structure of nineteenth-century cities*, London, Croom Helm, 1982, pp. 85-86), C. G. Powell, *An Economic History of the British Building Industry, 1815-1979*, London, Methuen, 1980, pp. 1-3; D. Cannadine, op. cit., p. 32; C. G. Pooley, «Choice and constraint in the nineteenth-century city: a basis for residential differentiation» in James H. Johnson e Colin G. Pooley (eds.), op. cit., pp. 216-219.

²⁷¹ Decreto de 6 de Junho de 1895. Existia um termo de responsabilidade do construtor relativamente à qualidade de construção e à segurança da obra. Todos os projectos de edificação e de reedificação deveriam ter este termo de responsabilidade por parte de um construtor reconhecido, previamente inscrito como tal no município.

Os resultados a que se chegou no segundo capítulo sobre as características da construção na segunda metade do século XIX e primeiras décadas do século XX revelaram que a promoção residencial era uma actividade muito dispersa entre 1860 e 1930, muito embora com algumas diferenças entre os vários períodos. Como promotores da construção surgiam indivíduos com uma ligação episódica ao sector da construção, muitas vezes responsáveis pela edificação de um único prédio. Raros eram os que tinham uma função especializada, relacionada com o sector imobiliário, como construtores ou como promotores da construção. Vejamos como se desenrolou a construção de edifícios para habitação no «projecto das zonas» (Quadro 57)²⁷².

Quadro 57: Distribuição dos promotores de construção pelo número de prédios edificados nas zonas de Picoas e Avenidas Novas (em %)

Prédios edificados	1898-1930	1898-1911	1912-1930	1900-1909	1920-1929
1	78	77	79	83	90
2-3	19	21	20	15	9
4 ou +	3	2	1	2	1
Total	100	100	100	100	100
Número de promotores	485	168	317	145	143
Coeficiente de Gini	0,120	0,121	0,086	0,117	0,068

Fonte: A.C.M.L., Alto da Eira, processos de obras

Ao longo de um período superior a três décadas (1898-1930) os indivíduos que construíram mais do que três prédios nas ruas escrutinadas não excedem o número de 15. Uma proporção de 3%, o que aponta para uma baixa concentração da actividade de promoção da construção, semelhante à que tinha sido detectada no conjunto da cidade de Lisboa para os dois períodos que abrangem as datas dos prédios construídos nas

²⁷² A realização deste quadro baseou-se na base de dados construída com a informação recolhida nos processos de obras depositados na Arquivo da Câmara Municipal de (continua na pág. seguinte)

ruas do projecto das zonas aqui analisadas (1900-1909 e 1920-1929)²⁷³. Uma percentagem de cerca de 78% dos promotores apenas é responsável pela construção de um único prédio, praticamente idêntica ao valor de 80% encontrado para a cidade de Lisboa entre 1900 e 1909, mas largamente inferior aos 86% contabilizados para o período entre 1920 e 1929²⁷⁴. A distribuição dos prédios edificadas na zona de urbanização planeada por períodos idênticos aos que foram utilizados nos apuramentos realizados para o conjunto da cidade de Lisboa (1900-1909 e 1920-1929) assinala, porém, que também naquela zona a década de 20 tem valores excepcionalmente elevados de dispersão. Assim, o movimento de aumento da dispersão que tinha sido detectado para este último período na promoção residencial em toda a cidade de Lisboa acaba também por repercutir-se na zona de Picoas e das Avenidas Novas, com valores ainda mais elevados de disseminação empresarial no sector²⁷⁵.

Pode-se, pois, concluir que o projecto de urbanização planeada que se desenrolou a norte do Marquês de Pombal desde a década final do século XIX, tem uma estrutura das iniciativas de construção residencial sensivelmente semelhante à que foi observada no conjunto da capital. Uma tendência para a acentuação da dispersão na promoção dos prédios edificadas na área abrangida pelo projecto das zonas pode mesmo ser entrevista na comparação dos coeficientes de Gini. A existir alguma diferença entre a urbanização da zona a norte do Marquês de Pombal e o panorama traçado para o conjunto da cidade, ela reflectir-se-ia então numa tendência para que a dispersão de iniciativas imobiliárias fosse maior na zona em que a oferta de alojamento se dirigia para estratos

(cont. da página anterior)

Lisboa, Alto da Eira. As ruas utilizadas foram as enunciadas na anterior secção.

²⁷³ Comparem-se os valores da distribuição apresentada no Quadro 57 e os valores dos coeficientes de Gini com os resultados de cálculos semelhantes efectuados com base nas licenças de edificação da cidade de Lisboa e que foram apresentados no capítulo 2.

²⁷⁴ Remeto mais uma vez para a análise sobre a estrutura da promoção residencial que foi efectuada na terceira secção do capítulo 2.

²⁷⁵ O coeficiente de Gini apresentado no Quadro 57 dá um valor de 0,068, enquanto no conjunto da cidade de Lisboa, para o mesmo período, a mesma estatística apresenta um resultado de 0,114.

médios da sociedade lisboeta. Esta tendência é tanto mais inesperada quanto se poderia esperar que no caso dos prédios do projecto das zonas o facto de se estar em presença de um período mais longo, superior a trinta anos, tal deveria originar uma maior probabilidade de o mesmo indivíduo surgir mais do que uma vez como responsável pela construção de um prédio.

Quando se compara esta distribuição com o número de lotes arrematados pelo mesmo indivíduo (secção 6 deste capítulo), a imagem de dispersão sai ainda mais reforçada. Trata-se de uma outra fase do investimento privado no processo de urbanização de Picoas e Avenidas Novas. Se todos os compradores de lotes fossem os que asseguravam a sua edificação, os valores seriam iguais em ambas as distribuições. Quer se considerem os valores percentuais ou os coeficientes de Gini, a promoção da construção nas ruas tocadas pelo «projecto das zonas» surge sempre disseminada por um maior número de indivíduos²⁷⁶. Era maior a concentração da compra de lotes do que a concentração da actividade de construção residencial, o que testemunha também sobre o modo como o investimento nestas duas actividades era realizado. Embora um número elevado de indivíduos apenas comprasse um lote (mais de dois terços dos que alguma vez participaram em qualquer arrematação), existia uma maior apetência pela concentração do investimento na compra de lotes municipais.

Mais interessante ainda é a comparação entre os períodos de 1898-1911 e 1912-1930, constituindo o segundo a fase em que os lotes arrematados podiam se pagos em várias prestações. Enquanto a arrematação dos lotes nas praças realizadas pelo município tinha registado uma maior concentração das compras a partir do marco constituído pela introdução da venda a crédito, na actividade a jusante – a

²⁷⁶ Relembrem-se o coeficientes de Gini para a arrematação de lotes: 0,287 para o conjunto das três décadas, 0,156 e 0,376, respectivamente para o primeiro e para o segundo períodos.

construção de prédios de habitação – o nível de concentração continuava baixo, tendendo mesmo para uma maior dispersão.

Este é um outro sinal de que a aquisição de lotes se fazia obedecendo a padrões de investimento que procuravam a captação de mais-valias na transacção das parcelas edificáveis e menos a sua compra como parte de uma etapa prévia à construção por parte dos seus promotores. O incremento da concentração na compra de lotes revela que aumentaram as iniciativas de compradores para a acumulação de parcelas edificáveis para uma futura revenda, enquanto que no domínio da construção residencial as iniciativas mantiveram um nível de dispersão semelhante ao que existia no período inicial.

Conhecer algo mais sobre quem eram estes indivíduos que entre o final do século passado e ao longo das três primeiras décadas do século XX investiram na construção residencial nas zonas de Picoas e Avenidas Novas poderá trazer mais luz às suas motivações e a uma melhor caracterização desta fase do processo de urbanização²⁷⁷.

O número de promotores designados como «construtores», embora elevado, apenas congrega 20% de todos os indivíduos identificados ocupacionalmente²⁷⁸. Mais frequente é a presença de «proprietários», designação vaga, mas que restitui a esta actividade uma das suas características fundamentais: a construção de prédios como fonte de

²⁷⁷ Cruzaram-se as informações nominativas da base de dados formada pelos processos de obras com as informações do recenseamento eleitoral de 1925 para a freguesia de São Sebastião. Na impossibilidade de efectuar um cruzamento nominativo que abrangesse toda a cidade de Lisboa, procurou-se desta forma conhecer um pouco melhor o sector. O número das identificações foi relativamente reduzido, tendo em conta que muitos dos promotores da construção não residiam na freguesia e, noutros casos, o intervalo temporal existente entre a data de construção do prédio e a realização do recenseamento eleitoral. Todavia, mesmo com estas condicionantes, os resultados apresentados no Quadro 58 permitem conhecer um pouco melhor o sector. Por último, não foram registados como construtores os indivíduos cuja ocupação apenas foi identificada através do recurso ao cruzamento nominativo com a lista dos construtores dos prédios. Procurou-se desta forma manter uma certa homogeneidade dos universos que serviam de identificadores.

²⁷⁸ Compare-se com um dos raros estudos que apresenta a composição socio-profissional dos promotores da construção noutro contexto urbano: em Leeds, entre 1868 e 1914, 80% dos promotores eram construtores (66%), agentes imobiliários ou arquitectos (F. *(continua na pág. seguinte)*

rendas, como iremos ver mais adiante. O terceiro aspecto a salientar diz respeito à diversidade de outras ocupações que surgem como responsáveis pelos prédios levantados nas Picoas e Avenidas Novas. Entre estes destacam-se os indivíduos ligados ao comércio, a que se juntam outros representantes do que poderia ser denominado como as classes médias urbanas.

Quadro 58: Ocupações de alguns dos promotores da construção

OCUPAÇÕES	Número
Advogados	3
«Capitalista»	1
Carpinteiros	2
Comerciantes	11
Construtores	13
Engenheiros	2
Funcionários públicos	3
Industriais	2
Médicos	2
Militares	2
Negociantes	2
Pedreiros	2
Proprietários	18
Total	63

Fontes: A.C.M.L., Alto da Eira, processos de obras; A.H.A.R., Recenseamento eleitoral de 1925, freg. de São Sebastião.

Sob o ponto de vista das ocupações que participam na promoção da construção, esta actividade surge com uma dispersão idêntica à observada na distribuição do número de prédios por indivíduo. Não apenas não existia uma especialização, que se repercutisse na concentração de edifícios construídos por um grupo restrito de indivíduos,

(cont. da página anterior)

Trowell, «Speculative housing development in the suburbs of Headingley, Leeds, 1838-
(continua na pág. seguinte)

como também as ocupações dos que dela se ocupavam não estavam acantonadas num pequeno número. É o conjunto das classes médias urbanas que investem na promoção da construção residencial, com um ligeiro assomo da presença de especialistas, representados pelo número significativo de construtores e de outras ocupações ligadas aos ofícios na construção civil (pedreiros, carpinteiros). A falta de especialização é ainda reforçada pelo número de promotores do sexo feminino, presença minoritária, mas que alcança 8% de todos os responsáveis pela edificação de prédios. Empresas não deixam de surgir como promotoras da construção. Algumas são firmas ligadas à construção civil, como a Companhia de Crédito e Edificação Portuguesa, já referida anteriormente²⁷⁹, a Construtora Portuguesa de Amado & Santos²⁸⁰, ou as várias designações colectivas que surgem como promotoras (Victor & Barata, Nunes & Nunes, Lopes & Brito, etc.). Outras, mais raras, são empresas que não têm qualquer ligação com o sector da construção, residencial ou outra. Os prédios cuja construção é promovida por estas firmas destinam-se parcialmente a instalações da própria empresa, mas são sobretudo utilizados como fonte de rendimento. A Companhia de Panificação Lisbonense pode servir como exemplo. Em 1905 e em 1907 vai impulsionar a construção de dois prédios, lado a lado, na praça Duque de Saldanha, qualquer deles com quase 2000 metros quadrados. Num destes prédios seria instalada uma panificação e loja da mesma empresa. Os restantes pisos foram arrendados²⁸¹.

A concentração das actividades aumenta quando se consideram não os promotores da construção, mas os construtores de prédios

(cont. da página anterior)

1914», *Thoresby Society Publications*, 59, 1985, quadro III, p. 95).

²⁷⁹ Só surge por uma vez como promotora da construção, quando em 1908 propõe a construção de uma moradia na avenida 5 de Outubro, 77 (processo 1741). Não é de pôr de parte a possibilidade de esta companhia estar a agir como representante de um proprietário.

²⁸⁰ Responsável pela edificação de uma moradia na avenida Miguel Bombarda, 20-22, em 1905, processo 2494.

²⁸¹ Os prédios foram construídos nos números 13-19 e 21-27 da praça do Saldanha (processos 27694 e 16897).

edificados na zona analisada (Quadro 59)²⁸². Embora a dispersão continue a ser predominante, é superior a especialização no desempenho da função de construtor. Exige competências técnicas e um registo profissional junto do município como condição para o exercício da profissão. Este acréscimo de concentração do lado dos construtores significa que muitos construíam por encomenda de um promotor, sendo responsáveis pela segurança, solidez e qualidade da construção, segundo as normas em vigor. É inclusivamente possível quantificar quantos tinham apenas este tipo de comportamento, não desempenhando qualquer função autónoma como promotores. Os resultados revelam o grau de separação entre as duas actividades. Dos 243 construtores que exerceram a sua actividade em prédios erigidos nas Avenidas Novas e Picoas, apenas 17% tiveram intervenções como promotores no processo de construção desta zona. Isto significa que a esmagadora maioria dos construtores se mantinham afastados duma actividade empresarial de promoção residencial. Colocavam a sua experiência técnica e o seu nome ao serviço de um empreendedor, que tinha comprado um lote – directamente na arrematação ou a um comprador inicial –, definira o projecto do edifício – raramente com o recurso a um arquitecto²⁸³ – e mobilizara o capital necessário para a sua edificação.

Raramente a formalização do contrato estabelecido entre promotor e construtor (ou empreiteiro) passaria pelo sua passagem a escrito, com uma completa determinação dos custos, prazos e responsabilidades que estariam a cargo deste último, como aconteceu com a edificação da vila de Miguel Henrique dos Santos na rua Rosa Araújo, em 1900²⁸⁴. Na esmagadora maioria das situações tais contratos e arranjos seriam verbais e sujeitos a um acompanhamento quotidiano, com as necessárias

²⁸² Nem todos os processos de obras identificam o construtor responsável pela obra, a maior parte das vezes por faltar o termo de responsabilidade que deveria obrigatoriamente acompanhar cada pedido de licenciamento.

²⁸³ Os arquitectos só surgem como responsáveis de projectos em 16% dos prédios analisados.

²⁸⁴ Projecto da vila e contrato de edificação publicados em *Construção Moderna*, 1900, nº 5, pp. 3-5.

correções aos projectos iniciais. Por diversas vezes se fez referência na revista *Construção Moderna* ao modo como funcionavam estes contratos, despidos da formalidade da passagem pelo notário: «Eu quero tres andares, rez-do-chão, aguas furtadas, sete a seis divisões, e não hei-de gastar mais de trez contos de reis que é para em 10 rendas salvar o meu capital», dizia-se, reproduzindo a atitude da generalidade dos promotores da construção de prédios de rendimento²⁸⁵.

Esta nítida separação entre a actividade de construção e a promoção residencial não é mais do que um sintoma da falta de especialização de um sector que já tinha sido assim caracterizado neste trabalho. Na maioria dos casos o construtor age relativamente ao promotor como o artesão que trabalha para um cliente por encomenda. Não é o empresário que constrói em antecipação da procura, que funciona com uma lógica de «produção industrial» face à construção de habitações. A sua posição perante a construção residencial permanece bem mais próxima dos padrões de organização da produção típicos do mundo pré-industrial.

²⁸⁵ *Construção Moderna*, 1902, nº 58, p. 56. Mas nem apenas aos prédios de rendimentos se applicava tal modo de actuação por parte do promotor. Mesmo nas vilas monofamiliares existiam práticas semelhantes e a mesma preocupação prioritária com os custos e economia do projecto (por exemplo, *Construção Moderna*, 1900, nº 14, p. 3).

Quadro 59: Distribuição dos construtores pelo número de prédios por que são responsáveis, Picoas e Avenidas Novas, em %

Número de prédios	%
1	63
2-3	17
4 ou +	20
Total	100
Número de construtores	243
Coefficiente de Gini	0,257

Fonte: A.C.M.L., Alto da Eira, processos de obras

Alguns destes construtores associariam ambas as actividades. Embora largamente minoritários, os exemplos aí estão para o comprovar. O já citado Manuel Avelino da Rocha²⁸⁶, um dos maiores promotores nesta área, é um bom exemplo da associação das duas actividades. Não apenas assegura a promoção da construção dos prédios, como é o construtor responsável pela sua realização. No entanto, mesmo no seu caso alguns dos trabalhos de edificação foram o resultado da intervenção de outros construtores, nomeadamente no ano de 1904, em que é responsável por seis prédios, mas em que só surge como construtor em três deles. Outro é Domingos Serzedelo, um dos maiores promotores lisboetas nas primeiras décadas do século XX, com presença tão activa noutros locais de Lisboa como na área que tem sido analisada. Aqui, para além de surgir como promotor de quatro prédios²⁸⁷, tinha igualmente o seu nome associado, mas apenas como construtor, a uma moradia promovida por Matilde Henriqueta Ramires dos Reis²⁸⁸. Por último, Joaquim Francisco Tojal

²⁸⁶ Veja-se a secção anterior.

²⁸⁷ Todos eles eram prédios de rendimento, situados na avenida Miguel Bombarda, 23 (processo 4080), avenida da República, 55 (processo 22038), avenida Visconde de Valmor, 18 (processo 27614) e 25 (processo 34981). A sua construção efectuou-se entre 1905 e 1912.

²⁸⁸ Avenida 5 de Outubro, 65-69, construída em 1919 (processo 5928).

permite-nos traçar ainda uma outra situação. A sua actividade como construtor é muito grande, sendo responsável por 16 prédios entre 1902 e 1916²⁸⁹, demonstrando uma grande continuidade na construção de edifícios residenciais, com uma média superior a um prédio por ano, e concentração das suas actividades num número reduzido de ruas. Contudo, a sua presença na promoção residencial é muito diminuta: apenas um caso entre estes 16 prédios²⁹⁰.

Quadro 60: Construtores em Picoas e Avenidas Novas: relação com a promoção da construção pelo número de prédios que constroem, em %

Número de prédios	Também promotor	Só construtor	Total
1	14	86	100
2-3	13	87	100
4 ou +	29	71	100

Fonte: A.C.M.L., Alto da Eira, processos de obras

Mesmo construtores com um volume muito elevado de trabalho na zona estão afastados da promoção residencial. Alfredo de Carvalho construiu 15 prédios entre 1917 e 1923, uma média de dois em cada ano²⁹¹, o que se deve considerar como sinal de que desempenhava a profissão de construtor como actividade principal. No entanto, não surge

²⁸⁹ Praça do Saldanha, 20 (processo 2659), avenidas Fontes Pereira de Melo, 29 (processo 14157), da República, 46 (processo 10417), 23 (processo 22019) e 85 (processo 3599), Duque de Ávila, 73-77 (processo 6743), 143 (processo 6056), 135-137 (processo 4039), 129-131 (processo 25659), 63-65 (processo 46729), Defensores de Chaves, 2 (processo 5297), 18 (processo 42787), 28 (processo 9466), 41 (2008), 5 de Outubro (processo 4443) e Praia da Vitória, 16-20 (processo 7886).

²⁹⁰ Trata-se do prédio que se situava na avenida Duque de Ávila, 143 com o processo 6056. Entre 1900 e 1909, a exploração das licenças de edificação detectou também a sua presença como promotor de um outro prédio, na Avenida Duque de Loulé, confirmando que a sua actividade consistia sobretudo na construção e muito pouco na promoção.

²⁹¹ Construiu 4 prédios de rendimento na avenida Duque de Ávila (processos 6066, 5899, 30429, 13718), 3 moradias na mesma avenida (processos 3841, 4763 e 2822), dois prédios na 5 de Outubro (processos 5150 e 2899), 1 prédios (processo 4100) e 2 moradias (processos 608 e 4531) na avenida Miguel Bombarda, 1 prédio na avenida (continua na pág. seguinte)

associado à responsabilidade pela promoção de qualquer prédio. Os promotores para quem trabalha são variados, tal como no caso do anterior construtor, Joaquim Francisco Tojal, sem que se possa considerar a existência de qualquer predilecção ou por tipo de prédio ou por proprietário. A única tendência observada é para alguma concentração espacial das suas actividades como construtores, como se nota pela listagem das ruas em que construíram prédios²⁹².

Uma outra constatação relativa à promoção residencial na zona de Picoas e das Avenidas Novas diz respeito aos promotores com uma maior número de projectos de edificação. Entre os promotores que são responsáveis por cinco ou mais prédios apenas um não se encontra também entre os maiores promotores no conjunto da cidade de Lisboa, em 1900-1909 ou em 1920-1929. Alargando o inquérito a todos os que tinham pelo menos quatro prédios à sua conta, os resultados salientam que são poucos, apenas dois, os que não estão presentes como promotores noutras zonas da cidade (Quadro 61)²⁹³. Um procedimento inverso, no sentido de conhecer se também estão presentes na área de urbanização planeada os maiores promotores detectados na cidade de Lisboa a partir das licenças de edificação ou de habitabilidade nos dois períodos analisados (1900-1909 e 1920-1929), fornece igualmente indicações que salientam a permeabilidade do investimento imobiliário nesta área (Quadro 62).

(cont. da página anterior)

Visconde de Valmor (processo 8970), 1 moradia na João Crisóstomo (processo 5339) e 1 prédio na avenida de Berna (processo 41507).

²⁹² Vejam-se as anteriores notas 289 e 291.

²⁹³ Existem seis promotores da construção cuja actividade se desenrola durante um período – 1910-1919 – em que as licenças de edificação não foram exploradas para o conjunto da cidade de Lisboa, pelo que é natural que não tivessem sido localizados.

Quadro 61: Presença dos maiores promotores das zonas de Picoas e das Avenidas Novas (1898-1930) na construção residencial em toda a cidade de Lisboa

	Sim	Não	Constroem entre 1910 e 1919	Total
Número de promotores	7	2	6	15

Fonte: A.C.M.L., Processos de obras; Licenças de edificação (1900-1909) e licenças de habitabilidade (1920-1929)

Quadro 62: Presença dos maiores promotores da construção na cidade de Lisboa na construção residencial na zona de Picoas e das Avenidas Novas

Período	Sim	Não	Total
1900-1909	11	12	23
1920-1929	6	7	13

Fonte: A mesma do Quadro 61.

A construção residencial na avenida Fontes Pereira de Melo e ruas adjacentes, no Saldanha e nas Avenidas Novas não era nem um factor favorecendo uma maior concentração de iniciativas, nem criava uma área de intervenção em que alguns promotores se tivessem especializado. Porventura, o caso mais próximo de uma especialização na construção na área das Avenidas Novas diz respeito ao já referido Manuel Avelino da Rocha, proprietário. É o segundo maior promotor da cidade de Lisboa no período entre 1900 e 1909, com uma média superior a um prédio em cada ano. Só nas Avenidas é responsável por onze prédios, tendo apenas outros dois que não forma construídos na área da urbanização planeada. É o exemplo de um promotor no topo da hierarquia cujas iniciativas melhor se podem associar a uma especialização na construção preferencialmente nesta área. Todos os outros que têm uma actividade muito menos concentrada nesta zona. Domingos Serzedelo pode servir-nos uma vez mais como exemplo. Entre 1900 e 1909 foi responsável pela construção de oito prédios em toda a cidade de Lisboa. Dois destes prédios situavam-

se na área cuja urbanização foi promovida pelo município²⁹⁴. No entanto, três outros prédios tinham sido edificadas em Campolide, um dos quais situado na «rua particular na viela Serzedello»²⁹⁵, o que comprova que Domingos Serzedelo estava envolvido numa actividade de promoção da urbanização, para além da promoção da construção. Assim, para além de construir numa zona destinada à residência de estratos médios da população, Domingos Serzedelo também promovia a edificação numa zona periférica e de habitação de inferior qualidade.

A inexistência de especialização da promoção imobiliária, reflectida no grande número de operadores e no carácter ocasional das suas iniciativas, juntava-se igualmente aquilo que parece ser uma outra característica do sector: a inexistência da especialização – ou pelo menos de pronunciada especialização – dirigida a diferentes submercados de alojamento por parte dos maiores promotores. Operadores nas avenidas da Liberdade, Fontes Pereira de Melo ou Ressano Garcia construíam também prédios em Campolide, na Penha de França ou nos Anjos, zonas de valorização nitidamente inferior. A existir alguma falta de porosidade entre promotores de diferentes submercados, ela residiria sobretudo em indivíduos que apenas construíam prédios em zonas de muito má qualidade habitacional (Arco do Carvalho, Santa Apolónia, Alto de Pina, por exemplo). Alguns desses operadores intervinham mesmo com alguma frequência e envolvidos no loteamento e na promoção da construção²⁹⁶.

²⁹⁴ Em 1905 é o dono de um prédio em construção na avenida Miguel Bombarda, 23 (processo nº 4080) e em 1908 construiu um outro na avenida Visconde de Valmor, 18 (processo nº 27614). Conheço dois outros prédios em que também foi o seu promotor, mas apenas depois de 1909: um também na avenida Visconde de Valmor, 25 (processo nº 34981) em 1910, e um último na avenida da República, 55 (processo nº 22038) em 1912.

²⁹⁵ Prédio construído em 1906, *Livro de obras particulares* nº 1738.

²⁹⁶ Era o que se passava com Manuel José Monteiro, por exemplo, responsável pelo Pátio Bagatella em São Mamede, no final do século XIX (Nuno Teotónio Pereira e Irene Buarque, *Prédios e vilas de Lisboa*, Lisboa, Livros Horizonte, 1995, pp. 294-295) e que continua envolvido na construção de «grupo de casas para operários» ou «grupo de casas abarracadas» entre 1900 e 1909 (*Livro de obras particulares* nº 1127). António dos Santos Sobral, responsável por dois «grupos de casas abarracadas», entre 1900 e 1909 – para além de um outro prédio – é um outro exemplo. Note-se, porém, que a construção de alojamento para as camadas populares não deixava de ser uma fonte de negócios para indivíduos da finança e do grande comércio. O banqueiro Cândido Sotto (continua na pág. seguinte)

Algumas questões podem ser definidas no final destas páginas dedicadas aos promotores da construção residencial. Em primeiro lugar, clarificou-se um problema de definição. São promotores de construção os que compraram o lote edificável, organizaram e financiaram a construção de uma casa que irão arrendar, vender ou ocupar. A sua função como agentes do processo de urbanização é, por isso, distinta da que é desempenhada por promotores da urbanização, construtores ou proprietários imobiliários. No caso do processo de urbanização que se desenrolou na área que tem vindo a ser analisada, a promoção de urbanização era um exclusivo da administração municipal. No entanto, os promotores da construção podiam congregiar esta função com a de proprietários originais dos lotes edificáveis, com a construção do prédio e com a manutenção do controlo sobre a sua utilização futura – ou como habitação própria ou como fonte de rendas, ou ambas estas utilizações.

Em segundo lugar, todos os indicadores apontam para uma mesma conclusão: a existência de uma grande dispersão da actividade de promoção da construção residencial, maior do que aquela que se encontrava na compra dos lotes edificáveis ou na construção. A imagem de dispersão é simultaneamente visível na distribuição da actividade de promoção da construção e na caracterização social dos seus agentes. Três aspectos sintetizam esta dispersão social e de actividade. O primeiro resulta da forma episódica como era desempenhada a actividade de promoção da construção, em que a esmagadora maioria dos seus agentes apenas era responsável pela concretização de um projecto de construção ao longo de mais de três décadas. O segundo salienta o facto de ela não ser a ocupação principal da maior parte dos promotores, resultando numa proliferação das ocupações. Por último, os profissionais da construção não se encontravam maioritariamente entre os seus promotores, o que explica

(cont. da página anterior)

Mayor – já referido a propósito do seu palácio na avenida Fontes Pereira de Melo –, que levou a cabo a construção de um bairro popular, na quinta de Nossa Senhora do Paraliso, para o qual obtém licença camarária em 1912, é um desses exemplos (*Actas das sessões da Camara Municipal de Lisboa*, 1912, p. 221). Este bairro, com 137 fogos, *(continua na pág. seguinte)*

o número minoritário de construtores civis que levavam a cabo a edificação de um prédio. A justaposição na mesma firma das actividades de edificação e de promoção da construção como padrão maioritário da actividade no sector nos centros urbanos, ocorreu em Lisboa num período posterior.

Uma outra tendência parece descortinar-se quando se consideram os agentes da promoção residencial em Lisboa. Aqueles que parecem ser os construtores com mais sucesso, que surgem como construtores civis, mas também com uma elevada participação na edificação e propriedade dos imóveis após a sua construção, raramente trabalhavam por encomenda para um outro promotor. Mais frequente é a situação inversa. Um construtor, responsável pelas obras de um número elevado de edifícios para diferentes promotores, surge também como promotor mas de um, quando muito dois edifícios de que também é o construtor.

A designação ocupacional ordinariamente associada aos promotores da construção é a de «proprietários». Mesmo que essa maioria não chegue a alcançar um terço dos promotores identificados pela sua ocupação não deixa de ser significativa. Revela, no fim de contas, que a função de promoção da construção residencial, no vocabulário social que a identifica, se encontra mais próxima da propriedade imobiliária do que de uma função de intermediário no processo de urbanização, especializada na edificação de prédios, vendidos o mais rapidamente possível àqueles que irão ser os seus proprietários. É esta actividade de edificação para venda imediata, que caracteriza a promoção da construção como actividade especializada, levada a cabo por promotores da edificação que são também construtores profissionais. Constroem para vender, com o objectivo de rapidamente recuperarem o capital necessário para um novo empreendimento²⁹⁷. No caso do padrão de comportamento

(cont. da página anterior)

chegado pelo nome de «Vila Cândida», ainda hoje pode ser observado junto da avenida General Roçadas.

²⁹⁷ C. W. Chalklin, *The Provincial Towns of Georgian England: A Study of the Building Process, 1740-1820*, London, Edward Arnold, 1974, p. 173; H. J. Dyos, «The speculative *(continua na pág. seguinte)*

da esmagadora maioria dos promotores da construção em Lisboa visa-se um rendimento a um prazo mais dilatado, associado a outras fontes de receitas, decorrentes das suas actividades profissionais principais. A promoção da construção é aqui uma forma de investimento de longo prazo num ou mais prédios de rendimento, que se transformem numa fonte de renda ao longo dos anos. Embora o destino dado aos prédios edificados por estes promotores seja um apuramento difícil de realizar, os resultados obtidos permitem concluir que a maior parte dos edifícios continuavam na posse dos seus promotores: 58% dos proprietários nos dez anos que se sucediam à data de construção eram os mesmos indivíduos que tinham sido responsáveis pela sua promoção²⁹⁸. É, por isso, menor a capacidade de reinvestimento num novo ciclo de construção, a não ser que se esteja em presença de indivíduos detentores de uma grande riqueza. É este padrão de comportamento que explica a dispersão de iniciativas, a falta de especialização.

Estranhamente este padrão de promoção residencial para rendimento parece estar a modificar-se durante a década de 20 do presente século, no período em que a dispersão é maior. É inevitável não deixar de considerar os 21 casos de promotores de prédios edificados de

(cont. da página anterior)

builders and developers of Victorian London», *Victorian Studies*, 11, 1968, pp. 641-690; H. J. Dyos e D. A. Reeder, «Slums and Suburbs» in H. J. Dyos e Michael Wolff (eds.), *The Victorian City: Images and Realities*, vol. 1, London, Routledge and Kegan Paul, 1973, p. 378.

²⁹⁸ Este apuramento foi realizado com base nos processos de obras que nos dez anos seguintes à sua construção tinham realizado qualquer pedido de licença à câmara, sido objecto de vistoria ou mantido qualquer tipo de correspondência com a administração municipal que permitisse a identificação dos seus proprietários nos anos que se seguiam à edificação. Foram seleccionados 143 prédios que continham este tipo de informação de entre os 649 que compõem a base de dados relativa aos prédios das ruas analisadas no projecto das zonas. Foram 83 os prédios em que o proprietário continuava a ser o mesmo, ou em que o nome que surgia como o actual proprietário tinha o mesmo apelido. A proporção deve ser ainda superior, já que é difícil uma identificação de todos os casos em que o novo proprietário é um herdeiro, nem se conseguem identificar as situações de transmissão onerosa, mas decorrente de um processo de partilhas, casos que deveriam ser retirados da análise para isolar as situações em que o novo proprietário tinha comprado o prédio logo após a construção. A comparação entre os promotores dos prédios edificados entre 1915 e 1925, e o recenseamento eleitoral de 1925 da freguesia de São Sebastião, fornece uma identificação entre promotor e eleitor muito baixo (21% dos promotores), já que a situação aqui medida era a dos promotores, que se mantinham como proprietários e que residiam no prédio que tinham edificado.

1920 a 1928, em que apenas dois permaneceram como proprietários até 1930, como um número excessivamente baixo para se poder chegar a uma conclusão segura. No entanto, a hipótese que o período do pós-guerra – idade de ouro dos «gaioleiros» e «tomarenses» de que se queixava o serviço de obras em 1935²⁹⁹ – pudesse significar um acréscimo da promoção da construção para venda não deixa de ser interessante. A ser verdadeira esta possibilidade, num momento de maior proliferação e atomização das iniciativas empresariais, em que a qualidade de construção piorava para níveis que não deixaram de impressionar os contemporâneos³⁰⁰, a construção ter-se-ia tornado mais especializada e diminuído as suas características de construção por encomenda.

Resta acrescentar uma última referência à propensão para uma maior dispersão das iniciativas de promoção residencial evidenciada na zona de Picoas e Avenidas Novas, quando comparada com o que se passava no conjunto da cidade. O modo como se realizou a sua urbanização, com uma presença exclusiva do município nas primeiras fases de todo o processo, constitui a razão mais evidente para aquela tendência. O acesso à posse do solo, seja na forma de lotes edificáveis ou ainda como solo rústico, constitui uma das principais condicionantes da acção do promotor da construção. O processo administrativo de expropriação permitiu reduzir os custos de transacção inerentes à passagem do solo rústico para solo edificável e amplificou – através da arrematação dos lotes – a possibilidade de participação de um número substancial de potenciais promotores. Por último, a decisão de venda a

²⁹⁹ *Anuário da Câmara Municipal de Lisboa*, 1935, ano I, vol. I, p. 194.

³⁰⁰ Mesmo a zona das Picoas e das Avenidas Novas foi tocada por este abastardamento da qualidade da construção residencial. Os anos de 1925-1926 são fatídicos. Numa zona residencial de qualidade, quatro prédios ameaçam ruína (processos 1942, 24764, 2717 e 13737) e um deles desaba mesmo facilmente em 1926 (processo nº 606). Esta vaga de prédios em ruína, que não tinham mais que vinte anos de construção – alguns deles mesmo meia dúzia de anos após a sua edificação, como por exemplo o que desabou, na avenida Miguel Bombarda, 52, erigido em 1918 – lança o alarme entre os serviços municipais, que desenvolvem um intenso trabalho de vistorias nos anos imediatos (*Anuário, op. cit.*, pp. 194-195). Estas vistorias vão impor a realização de obras de consolidação em vários prédios desta zona, ao longo do final dos anos vinte e início da década seguinte.

crédito alarga ainda mais o seu mercado. Como um número significativo dos maiores compradores de lotes os utilizou como fonte de mais-valias e não como uma etapa para a construção residencial, este comportamento vai difundir ainda mais a propriedade de lotes edificáveis, em vez do afunilamento que se tinha detectado na arrematação a partir de 1912.

Conclusão

A cidade de Lisboa desfruta de um notável crescimento demográfico a partir do final da década de 70 do século passado. Depois de mais de cinquenta anos de muitas dificuldades, em que a capital perde importância na hierarquia urbana do continente e chega mesmo a ver diminuir o número dos seus habitantes, inicia-se uma recuperação que assume traços vigorosos ao longo dos anos 80. Este crescimento demográfico foi acompanhado por uma modernização dos equipamentos de saneamento básico (drenagem e fornecimento de água), iluminação e transportes, numa escala modesta e em períodos mais serênos, quando comparados com outros centros urbanos europeus, mas em que não deixa de se entrever um acompanhamento do movimento internacional de transformação das infra-estruturas urbanas.

O sector da construção residencial não ficou imune ao aumento da população da capital. Ao longo de uma dúzia de anos, que culminou em 1891, assistiu-se a um crescimento do licenciamento municipal de novos edifícios. No entanto, este surto da construção residencial não se traduziu numa modernização da estrutura empresarial, tendente a uma maior concentração de iniciativas. O interesse desta conclusão remete para uma análise comparativa dos processos de transformação da oferta de alojamento na cidade industrial. A tradição historiográfica de análise do comportamento do sector da construção residencial associou ao crescimento urbano oitocentista uma modificação correlativa no sentido da especialização e da concentração dos operadores no sector. O termo «construtor especulativo» foi cunhado para designar o novo tipo de postura dos agentes empresariais no mercado de alojamento: produção em antecipação da procura, construção para venda e não para

rendimento, e operando numa larga escala, na definição de H. J. Dyos, replicada a partir de então em múltiplos estudos¹. Num outro contexto historiográfico, e com uma entoação mais enfática, o crescimento demográfico, conjugado com a intervenção urbanística de carácter público, transformara de tal forma a construção residencial que levou Italo Insolera a escrever que «Haussmann funda a indústria imobiliária»². Pretendia com esta afirmação acentuar que as políticas da renovação urbana promovidas pelo prefeito de Paris tinham criado as condições para a especialização e concentração no sector.

A maior parte da promoção da edificação em Lisboa estava separada de qualquer ligação profissional com a indústria, sendo desempenhada por indivíduos que exerciam outras actividades. Para além de todas as referências comparativas com outros centros urbanos assinaladas no segundo capítulo, repare-se na caracterização que Pierre Pinon faz da promoção residencial em Paris na primeira metade do século XIX. Ao encontrar 33% da promoção da construção nas mãos de indivíduos que não são construtores ou que não pertencem aos ofícios do sector, destaca a «desprofissionalização da especulação imobiliária»³, expressão que corresponde ao que ao longo deste trabalho foi descrito como a reduzida especialização existente na promoção da construção. Ora em Lisboa não chegavam sequer a 33% os promotores que tinham como ocupação ofícios relacionados com a construção civil (construtores, carpinteiros ou pedreiros). Se quisermos encontrar um qualificativo que defina quem eram os indivíduos que se empenhavam na edificação, o de classes médias urbanas é o que melhor se adequa. Esta falta de especialização da promoção residencial traduzia-se na separação entre promoção e construção, surgindo esta última numa posição subalterna.

¹ H. J. Dyos, «The speculative builders and developers of Victorian London», *Victorian Studies*, 11, 1968, pp. 641-690.

² Italo Insolera, «Europa XIX secolo: ipotesi per una nuova definizione della città» in A. Caracciolo (ed.), *Dalla città preindustriale alla città del capitalismo*, Bologna, Il Mulino, 1975, p. 128.

³ Pierre Pinon, «Parigi 1715-1848» in Louis Bergeron (ed.), *Parigi*, Bari, Laterza, 1989, p. 205.

Quando o promotor não assegurava ele próprio a construção, o construtor trabalhava numa relação semelhante à do artesão pré-industrial: por encomenda, sem qualquer função de antecipação da procura. São os promotores da construção que se assumem como os elementos dinâmicos, responsáveis pelas decisões de investimento e pela canalização de fundos para o sector.

Este empenhamento na promoção residencial não apenas era pouco especializado, como se caracterizava pelo seu carácter episódico. Raros eram os promotores responsáveis por mais do que uma licença ou um prédio ao longo de dez anos. As sociedades imobiliárias estavam ausentes do investimento na expansão urbana, ao contrário do que contemporaneamente existia noutras cidades europeias. Tratava-se também de falta de especialização, só que num sentido ligeiramente distinto do que antes foi utilizado: não já relativo à composição profissional dos promotores, mas respeitante à impossibilidade da promoção se poder concentrar num número reduzido de especialistas, que seriam responsáveis pela oferta de alojamento em antecipação da procura.

Um outro cunho distintivo da promoção residencial em Lisboa entre 1860 e 1930 apenas pode ser tomado como um indício a ter em conta em futuros trabalhos sobre este tema⁴. Não apenas a esmagadora maioria destes indivíduos só edificava um prédio, como muitas destas novas casas eram ainda propriedade dos seus promotores dez anos após a sua construção. Não edificando para uma venda imediata à construção, mas para uma utilização do investimento imobiliário como uma fonte de renda a longo prazo e como um activo seguro, uma promoção com estas características não poderia estar mais longe dos traços do «construtor especulativo» esboçados por Dyos ou da «industrialização da construção» de que falava Insolera.

⁴ Resulta de uma sondagem nos prédios analisados nas zonas de Picoas e Avenidas Novas, com um número reduzido de casos e com dificuldades de testar esta característica da promoção residencial.

Esta excepcional dispersão e falta de especialização empresarial na promoção da construção pode ser atribuída a várias razões, para além da estrutura das empresas, tradicionalmente pouco concentrada, que ainda hoje é visível no sector da construção. Em primeiro lugar, pode ser invocado o falhanço das duas estratégias de concentração empresarial formuladas no final do segundo capítulo (através das sociedades concessionárias ou da padronização da oferta para mercados de alojamento em forte crescimento). Uma segunda razão pode residir em diferenças no regime de usufruto do solo face à legislação imobiliária de outros países, que impedem essa concentração de iniciativas. Por exemplo, não existe o regime de arrendamento do solo para construção (*building lease*), que permitia uma participação do proprietário no êxito da promoção imobiliária, com todas as consequências que daí advinham para um empenhamento acrescido no seu sucesso. Por outro lado, libertava o promotor da necessidade de adquirir o lote edificável para poder construir. Tratava-se, por isso mesmo, de um regime de propriedade e utilização do solo urbano muito mais flexível e colocando menos exigências de capital ao promotor/construtor. Neste tipo de regime seriam menores as pressões para a especulação sobre terrenos e maiores as que incidiam sobre a promoção imobiliária, propriamente dita⁵. Ainda ao nível dos factores que se colocavam do lado da oferta, uma outra explicação provável para a singular dispersão empresarial pode ser atribuída à fraqueza dos mercados de crédito à construção, aspecto tanto mais vital para a concentração de iniciativas quanto o regime de arrendamento do solo para construção não era utilizado. Este tema – essencial para a compreensão da promoção residencial – constitui uma das lacunas deste trabalho. Por último, a padronização e a dimensão da procura podem igualmente ser convocadas como causas para este reduzido peso da promoção da construção para venda. A falta de coincidência entre promoção e

⁵ É interessante ligar esta hipótese explicativa ao diferente grau de concentração das iniciativas na compra de lotes edificáveis e na promoção da construção nas zonas de Picoas e das Avenidas Novas. Viu-se no capítulo anterior que existia uma maior (continua na pág. seguinte)

construção, associada à escassa especialização e diminuta edificação para venda, traduzem uma estratégia defensiva por parte dos investidores neste sector. Produzir em antecipação da procura – que corresponderia ao caminho esperado para a especialização e a concentração – era uma tarefa arriscada. Assim, a actividade construtora propriamente dita acantonava-se na construção por encomenda, de acordo com o gosto e as necessidades de um promotor/proprietário, que era também o responsável pela mobilização do capital necessário. Construtores que trabalhavam por encomenda podiam estar envolvidos num elevado número de projectos, que traduzissem uma grande concentração nesta fase do processo de edificação⁶. É visível um incremento de concentração na actividade construtora, quando comparada com as iniciativas de promoção⁷. Contudo, a grande concorrência existente entre construtores, as reduzidas barreiras à entrada e as pequenas economias de escala continuariam a ditar uma grande dispersão mesmo na fase de construção.

Esta estrutura atomizada e pouco especializada não impediu que as flutuações da construção residencial fossem dotadas de uma dose importante de variabilidade. Esta associação *contra natura* entre volatilidade e ausência de especialização foi explicada neste estudo pelas características intrínsecas da promoção da construção como sector de actividade. Em vários trabalhos sobre o sector da construção na Escócia, Richard Rodger tinha já concluído que a instabilidade na oferta de alojamento não deveria ser vinculada à concentração das iniciativas em

(cont. da página anterior)

concentração de iniciativas quando se tratava do negócio de compra e venda de lotes, do que relativamente à promoção da construção.

⁶ Noutros contextos – em Inglaterra da primeira metade do século XIX – a concentração empresarial no sector da construção iniciou-se por firmas de construção que trabalhavam por encomenda, responsáveis por um grande número de projectos (E. W. Cooney, «The origins of the Victorian master builders», *Economic History Review*, 8, no. 2, 1955, pp. 167-176 e «The building industry» in R. Church (ed.), *The Dynamics of Victorian Business: Problems and Perspectives to the 1870s*, London, George Allen & Unwin, 1980, pp. 142-160). Um dos maiores construtores e promotores ingleses deste período, Thomas Cubitt, que chegou a empregar simultaneamente e em regime permanente cerca de 2000 trabalhadores, combinou as duas estratégias: concentração de encomendas e concentração de empreendimentos especulativos (H. J. Dyos, ob. cit., pp. 159-160).

construtores de tipo «especulativo», isto é, produzindo prédios para serem de imediato vendidos e não por encomenda⁸. Na maioria dos centros urbanos que analisava, não só era elevada a percentagem dos operadores que apenas construíam um prédio, como era grande o número daqueles que o faziam por encomenda. A explicação dada apontava para a existência de duas componentes na oferta de alojamento: uma, quase estável, era protagonizada por promotores de prédios de rendimento e dirigia-se para a produção de alojamento para as classes médias; outra, altamente volátil e especulativa, que tinha o operariado como destinatário⁹.

Muito embora as diferenças entre o contexto económico e social que rodeava a construção residencial nos centros urbanos escoceses analisados por R. Rodger, quando comparado com a situação lisboeta, o paralelismo não é isento de importância e permite levar um pouco mais longe a explicação encontrada para a associação entre volatilidade e reduzida especialização. A volatilidade das flutuações da construção era um comportamento inerente a um sector caracterizado por grandes flutuações da procura, em que os ajustamentos entre procura e oferta se faziam com dificuldade¹⁰. As práticas «especulativas», responsáveis pelo aumento da volatilidade, faziam parte da própria lógica de funcionamento da construção residencial. A única condição para que as expectativas dos investidores no imobiliário pudessem traduzir-se numa elevada flutuação do movimento da construção residia no destino que iria ser dado ao novo prédio. Se apenas fosse destinado ao usufruto do seu promotor, estava ausente da decisão de construir qualquer cálculo sobre a rentabilidade

(cont. da página anterior)

⁷ Capítulo seis, secção 7.2.

⁸ R. Rodger, «Speculative builders and the structure of the Scottish building industry, 1860-1914», *Business History*, 21, 1979, pp. 226-246 e «Structural instability in the Scottish building industry 1820-1880», *Construction history*, 2, 1986, pp. 48-60. No primeiro artigo, a distinção entre *speculative builder* e *investment builder* é inclusivamente feita para designar as duas estratégias diferenciadas de actuação no sector da promoção da construção (p. 235). Noutros passos opta por designar o segundo tipo de iniciativas de construção como os «contractual elements of the building industry» (p. 240).

⁹ R. Rodger, «Speculative builders...», ob. cit., pp. 240-241.

¹⁰ Entre os diferentes trabalhos em que o tema é tratado veja-se, por todos, Lionel Needleman, *The economics of housing*, London, Staples Press, 1965, pp. 145 e segs.

imediate do investimento, sobre a procura existente para o aluguer dos novos fogos criados. Tudo se modificaria se o destino do novo prédio fosse a sua transformação numa fonte de rendas, na posse do seu promotor ou vendido a um novo proprietário logo após a sua edificação. Era o modo de formação das expectativas de rendimento futuro da propriedade urbana, pouco susceptível de reconhecer e reagir no imediato a uma alteração no volume de prédios vagos ou no nível da renda, que originava esta instabilidade da construção residencial. Assim, um nível elevado de volatilidade na oferta de alojamento poderia coexistir com diferentes tipos de estrutura empresarial.

O crescimento demográfico da cidade de Lisboa nas décadas finais do século passado foi também acompanhado por um aumento da intervenção municipal. Este maior envolvimento das autoridades locais em várias modalidades de regulação do mercado traduziu diversas motivações.

As novas infra-estruturas que modernizaram o ambiente urbano, principalmente ao longo da segunda metade do século XIX, foram apontadas como uma razão para o maior empenhamento municipal. Intervenção directa, no caso do equipamento de drenagem e dos eixos rodoviários de circulação; indirecta, baseada na regulamentação, no que dizia respeito ao fornecimento de água, energia ou transportes. Eram reconhecidos os importantes efeitos externos na melhoria do ambiente urbano que poderiam resultar da modernização destas infraestruturas, reconhecimento que suportava o empenhamento municipal na regulamentação ou no fornecimento de alguns destes serviços.

A necessidade de melhoria das vias de circulação no interior da cidade ou para a sua periferia explica o aumento da intervenção municipal na expansão urbana. Para além da preocupação com as acessibilidades no interior do perímetro urbano e com os seus arrabaldes, a construção de um novo porto, que melhorasse as ligações de Lisboa às redes de tráfego marítimo internacional, a exemplo do que se esboçava nas ligações

ferroviárias, norteou também as tomadas de posição de sucessivas vereações e das «forças vivas» da cidade.

O «decoro e embelezamento da capital» motivou também um maior grau de intervenção administrativa. Este motivo era tão importante quanto a progresso da salubridade da capital, a dotação de boas ligações internacionais ou a modernização da rede viária da cidade. A melhoria da circulação interna exigia a regularização das ruas existentes e a abertura de novos eixos viários. Mas também as preocupações com o embelezamento da cidade e a emulação de outras experiências urbanísticas presidiam à intervenção administrativa no tecido urbano.

Acentuei por várias vezes ao longo deste estudo o carácter de bem público do processo de urbanização. Esta, no entanto, é uma forma demasiado abstracta de conceber as motivações da intervenção urbanística por parte dos vereadores municipais ou dos técnicos que se debruçavam sobre a modernização da cidade de Lisboa, a não ser nas intervenções de alguns dos seus membros mais esclarecidos, como era o caso de Augusto Fuschini. O carácter estratégico assumido pela intervenção urbanística deve-se ao facto de se encontrar na confluência de todos os grandes problemas com que se debatia a cidade oitocentista: circulação, embelezamento, infra-estruturas sanitárias, melhoria do ambiente urbano. A definição do carácter público da abertura e gestão dos espaços viários, tal como toda a intervenção realizada neste domínio, são a expressão da importância decisiva desempenhada pelo controlo do desenho da cidade. O ordenamento viário da cidade era considerado como uma panaceia para todos os males, como salientava Anthony Sutcliffe ao analisar o programa parisiense de renovação urbana¹¹. Para além das mais óbvias preocupações com a circulação, o crescimento mais intenso da cidade não se compadecia com a ausência de uma expressiva regulação do espaço público. Em complemento duma resposta defensiva e disciplinadora sobre a tendência de maximização do espaço privatizado

por parte dos promotores da construção – função tradicionalmente desempenhada pelo controlo dos alinhamentos –, a intervenção administrativa no desenho dos arruamentos pretendia também ter uma função inventiva na organização da edificação. Ruas amplas eram consideradas essenciais para a salubridade urbana, dotando a cidade das volumosas massas de ar em movimento que afastassem as emanções miasmáticas, na visão da medicina profilática que as topografias médicas tão bem simbolizaram. As infra-estruturas modernas – não apenas ao nível dos transportes, mas também considerando os equipamentos de drenagem e de fornecimento de água – impunham novos constrangimentos sobre o desenho viário e sobre a disciplina na sua utilização. Por último, o traçado rectilíneo, regular e amplo, organizando o loteamento e a edificação, fornecia o ideal de cidade aprazível para o urbanismo da segunda metade do século XIX. Em suma, a estrutura reticular do ordenamento urbano permitia a reconciliação entre o interesse da circulação, da salubridade e do embelezamento.

O resultado desta preocupação com o desenho da cidade vai traduzir-se na formulação de um plano de regularização e expansão, que dá forma ao conjunto da intervenção urbanística do município ao longo da década de 80 do século passado. Vai ditar a localização e o tipo de acções de renovação de vias públicas já existentes ou a abertura de novos arruamentos, mas estabelece igualmente um enquadramento do licenciamento da construção, com tudo o que isto representa para as expectativas dos promotores imobiliários sobre a futura valorização dos terrenos urbanos. À definição deste plano vem juntar-se a regulamentação das posturas municipais sobre a edificação urbana, que sofre uma profunda alteração no último terço do século passado.

A aprovação em 1889 do plano de urbanização que ficou conhecido como o projecto das zonas inscreve-se, sem dúvida, numa relação de

(cont. da página anterior)

¹¹ A. Sutcliffe, *The autumn of central Paris. The defeat of town planning, 1850-1970*, Montreal, McGill-Queen's Univ. Press, 1971, p. 27.

continuidade com o plano de melhoramentos finalizado no início da década¹². Constituiu também um momento de ruptura face ao tipo de intervenção urbanística que tinha caracterizado o município de Lisboa e face ao modelo de regulação da cidade seguido até então. Mantinha-se o ideal da cidade reticular, mas transformavam-se os instrumentos de intervenção urbana. Adoptava-se a expropriação por zonas como o meio de afirmar o carácter de bem público do processo de urbanização e transferia-se para a gestão municipal toda a infra-estruturação e loteamento.

A organização de planos de renovação e de expansão viária, como o plano de melhoramentos de 1880-1881, fazia parte dos instrumentos de intervenção urbana que se generalizaram nas cidades europeias ao longo da segunda metade do século XIX. Pela mesma época, embora com graus de sucesso diferenciado, processavam-se também as primeiras experiências de municipalização de serviços urbanos no domínio do fornecimento de água, energia ou transportes. Ora, numa cidade em que o município ficou à margem de qualquer envolvimento na gestão e provisão destes serviços públicos, mesmo em sectores – como o abastecimento de água – em que a gestão privada suscitou queixas tão intensas dos consumidores e da própria câmara, compreende-se mal o passo de radicalização da intervenção administrativa na expansão da cidade, através da municipalização do solo urbano. Contra a corrente, Lisboa teria também participado no que Anthony Sutcliffe denominou como um período de auge do planeamento urbano, entre 1890 e o início da primeira guerra mundial¹³.

A resposta encontrada para esta maior latitude da intervenção urbanística prendeu-se com o enquadramento financeiro das decisões camarárias na década de 80 do século passado. A capacidade de levar a

¹² No que diz respeito à zona central de Lisboa a genealogia iria pelo menos até aos primeiros projectos de abertura da avenida da Liberdade, como vimos em momento próprio.

¹³ Anthony Sutcliffe, «Why planning history?», *Built Environment*, 1981, 7, p. 66.

cabo o programa de melhoramentos, que fazia parte dos objectivos de todas as vereações, encontrava-se seriamente comprometida em meados daquela década, mercê do estrangulamento em que se encontrava o tesouro municipal. O recurso à expropriação por zonas, como meio de transformar as parcelas rústicas em terrenos edificáveis, era sobretudo encarado como um expediente financeiro que permitisse um crescimento regular e aprazível na zona mais emblemática da cidade, depois das dificuldades por que tinha passado a abertura da avenida da Liberdade.

A crise financeira de 1891-1892 teve um reflexo aparentemente contraditório nas decisões municipais de carácter urbanístico. Por um lado, provocou um enfraquecimento da regulação administrativa. O plano de melhoramentos deixava de vincular o licenciamento da construção, desde que o município não tivesse capacidade financeira para realizar os melhoramentos previstos, o que na prática significava o fim daquele instrumento de controlo da edificação privada. Abdicava-se igualmente do monopólio público sobre a abertura de arruamentos, permitindo projectos privados de urbanização com regras menos rígidas do que aquelas que regulamentavam as vias públicas. Por outro lado, assumia-se o superior empenhamento municipal no denominado «projecto das zonas», traduzido num maior investimento público e também numa definição administrativa dos contornos da urbanização. A opção por estas duas estratégias de intervenção urbanística tão diferentes pretendia aceder a um equilíbrio difícil entre regulação, interesses privados e as motivações de ordenamento e embelezamento da cidade.

A expropriação por zonas, a urbanização e a venda dos lotes edificáveis, como meio de financiar uma expansão urbana planeada, possibilitava a realização parcial dos objectivos de modernização da cidade relacionados com o lugar estratégico desempenhado pela intervenção urbanística municipal. Dotava a capital das vias amplas e regulares características do urbanismo ortogonal. Facultava a disposição harmoniosa para os novos edifícios. Não era uma postura de intervenção global, sobre o conjunto da orla periférica, através da medida excepcional

de municipalização do solo urbano. Incidia apenas sobre o prolongamento dessa outra intervenção administrativa, que tinha transformado a Baixa nas décadas que se seguiram ao terramoto de 1755, e sobre a sua continuação na abertura da Avenida. No entanto, esta localização dava-lhe o carácter de centralidade e de exemplaridade que permitia cumprir o programa de embelezamento da cidade.

Existiriam aspirações privadas a sustentar estas motivações públicas para a radicalização da regulação da cidade? São fracos os indícios que permitam responder a esta questão, se exceptuarmos as acusações dos adversários políticos do governo progressista, que em 1887 apresentou no Parlamento a lei de expropriação por zonas, ou algumas movimentações para a criação de sociedades imobiliárias em anos anteriores. É, todavia, plausível que alguns operadores imobiliários desejassem uma intervenção municipal acrescida. Os promotores que pretendessem exercer uma actividade em mais larga escala teriam tudo a ganhar com uma urbanização planeada, que lhes desse o tipo de garantias existentes na acção das sociedades imobiliárias nos exemplos de renovação e expansão urbanas francesa ou italiana. Tratava-se de estabelecer uma coordenação administrativa de actividades no domínio imobiliário que desse duas grandes vantagens ao(s) operador(es): barreiras à entrada, através da concessão dum exclusivo; diminuição dos custos de transacção, pela utilização do procedimento de expropriação do solo que iria ser urbanizado. Para um sector em que a regulação do mercado através da acção individual de grandes empresas estava prejudicada pela dimensão das iniciativas de promoção da construção, a obtenção de direitos exclusivos de urbanização seria um modo de afastar a concorrência e de conseguir uma escala das operações antes vedada. Por outro lado, a utilização do regime de expropriação por utilidade pública como forma de obter terreno urbanizável permitia prescindir dum processo contratual de negociação com os diferentes proprietários, que seria o modo tradicional de qualquer promotor imobiliário, que não fosse simultaneamente proprietário, poder aceder à transformação do solo

rústico em solo urbano¹⁴. Diminuíam os custos de transacção para o promotor da construção, transferindo-os para a administração.

O modo como foi encarado o investimento público na promoção do «projecto das zonas», quer por parte de administração municipal, quer por parte de associações sindicais e empresariais, correspondeu a uma intenção assumida de utilizar a expansão planeada como uma forma de reanimar a actividade económica. Pretendia-se que desempenhasse um papel anti-cíclico promovendo o emprego e dinamizando os sectores de fornecimento e produção de materiais de construção, empreitadas públicas e construção residencial. O emprego nas empreitadas de terraplanagem e construção de arruamentos, e parte do que era utilizado na construção civil era composto por trabalhadores indiferenciados, pessoal não especializado, dotado de maior mobilidade geográfica. O investimento público permitiria então antecipar a retoma económica e os seus efeitos demográficos, atraindo à capital os trabalhadores que dela tinham saído devido à falta de emprego, movimento salientado por observadores contemporâneos como uma das consequências da crise. Os desejos estiveram longe da realidade. Só em 1896 arranca o projecto de urbanização, num momento em que também se iniciava o surto da construção.

¹⁴ Mesmo a atitude face aos regulamentos da edificação denota posições distintas consoante o tipo de ligação do empresário ao sector. A regulamentação da construção na Alemanha no último quartel do século XIX foi interpretada como favorecendo o promotor imobiliário em larga escala, o único que possuía os meios para cingir-se aos regulamentos burocráticos e à dimensão dos lotes favorecida pelos engenheiros (Josef W. Konvitz, *The Urban Millennium: The City Building Process from the Early Middle Ages to the Present*, Carbondale, Southern Illinois Univ. Press, 1985, p. 120). Também Richard Rodger considera que os regulamentos da construção discriminavam o *jerry-builder* (os construtores de pior qualidade), aumentavam a confiança pública nos padrões de construção e geravam outras externalidades benéficas ao construtor com uma ligação de longo prazo ao mercado imobiliário («Managing the market – regulating the city: Urban control in the nineteenth-century post-liberal city (1875-1914)» in H. Diederiks et al. (eds.), *Economic policy in Europe since the Late Middle Ages: The visible hand and the fortune of the cities*, Leicester, Leicester Univ. Press, 1992, p. 214). Em Lisboa, um requerimento do grémio dos construtores de 1911, relativo aos desastres recentemente ocorridos em obras de construção civil, afirma que a sua frequência se deve à inaptidão de quem as dirige. Pede um maior controlo, para que as obras apenas pudessem ser entregues a construtores matriculados.

Várias foram as novidades trazidas pela participação da câmara municipal como promotor da urbanização das áreas de Picoas e das Avenidas Novas. Em primeiro lugar, a legislação da expropriação por zonas. Para além de colocar à disposição do município um instrumento poderoso de ordenamento urbano e de ultrapassagem do poder exercido pelos proprietários fundiários na oferta de solo edificável, este dispositivo legal constitui uma afirmação radical do carácter de bem público do processo de urbanização. Traduzia a esperança tecnocrática de encontrar no ordenamento viário o máximo denominador comum dos ideais de embelezamento, salubridade e circulação que presidiam às decisões de intervenção urbanística das administrações municipais. A forma escolhida – reticular, embora assente numa topografia e numa memória de pré-existências que são incorporadas no desenho viário – confirmava as experiências emuladas e as orientações programáticas. Ao instituir a municipalização do solo urbano como base da expansão urbana era simultaneamente radical nos instrumentos legislativos escolhidos.

O carácter municipal do processo de urbanização foi outra das novidades introduzida por este projecto de expansão urbana. Embora existissem considerações de interesse público associadas ao «projecto das zonas» – como a qualquer outro projecto de urbanização –, estas podiam ser atendidas e preservadas através de outros mecanismos de gestão do empreendimento, a exemplo do que se passava com o fornecimento de outros serviços urbanos. As suas modalidades podiam ser definidas administrativamente, embora deixando aos operadores privados a capacidade de empreenderem a urbanização. Por outro lado, a atribuição em regime de exclusivo das tarefas de urbanização e promoção imobiliária – na totalidade do projecto ou por áreas – era uma outra possibilidade. Qualquer delas seria mais verosímil, tendo em conta a falta de qualquer experiência anterior de municipalização. A opção pelo envolvimento público no processo de urbanização correspondeu – como foi realçado – a uma das consequências da crise de 1891-1892, motivada ainda pela possibilidade de capturar as mais-valias do processo de passagem do solo rústico a solo urbano.

Um terceiro traço peculiar residiu no gigantismo do projecto de urbanização e, simultaneamente, nos desafios que colocou às competências técnicas do município. Até então a intervenção urbanística da câmara municipal tinha sido tão atomizada quanto as iniciativas empresariais na construção residencial. O planeamento da urbanização foi realizado num prazo relativamente curto, entre 1887 e 1888, fruto de uma continuidade de trabalho, desenvolvida na Repartição Técnica, que remonta à colaboração na elaboração do plano de melhoramentos de 1880-1881. O projecto foi executado nas suas linhas essenciais – apenas com as alterações focadas no capítulo 5, relativas à segunda zona – e desenrolou-se ao longo de um curto período de tempo, tendo em conta a extensão abrangida¹⁵. Com uma dimensão tão elevada, com as conjunturas económicas e políticas que decorreram durante estas duas décadas e com as dificuldades de *cash flow* evidenciadas pelo empreendimento, uma empresa privada teria certamente soçobrado.

Com um plano de extensão como o que foi promovido para as zonas de Picoas e das Avenidas Novas, as iniciativas de todos os agentes cujas acções determinavam mudanças ou interacções com o tecido urbano passaram a estar sujeitas a uma disciplina que não advinha apenas das regulamentações de construção. O município, através da expropriação por zonas e da responsabilidade assumida na criação das infra-estruturas básicas para uma posterior construção, desempenha aqui um papel semelhante ao de um promotor imobiliário em grande escala na criação dum processo de crescimento urbano controlado¹⁶. Centralizando as relações com os proprietários imobiliários através do mecanismo da

¹⁵ A continuidade de direcção técnica constituiu uma razão para o cumprimento estrito e para a relativa rapidez do empreendimento.

¹⁶ Tenho em mente os exemplos dos subúrbios lançados por iniciativas de promotores imobiliários privados, em que se tentava afastar os aspectos mais negativos da vida em cidade. Veja-se o clássico de H. J. Dyos, *Victorian Suburb: a Study of the Growth of Camberwell*, Leicester, Leicester Univ. Press, 1961, e também M. A. Simpson e T. H. Lloyd (eds.), *Middle Class Housing in Britain*, Newton Abbot, David & Charles, 1977, D. N. Cannadine, *Lords and Landlords: the Aristocracy and the Towns, 1774-1967*, Leicester, Leicester Univ. Press, 1980 e F. M. L. Thompson, «Introduction» in F. M. L. Thompson (ed.), *The rise of suburbia*, Leicester, Leicester Univ. Press, 1982, pp. 2-25.

expropriação por zonas, facilita a actividade construtora, reduz os custos de transacção e, simultaneamente, não permite os efeitos mais nocivos dum processo de crescimento urbano atomístico.

Por outro lado, podemos dizer que este processo de desenvolvimento urbano controlado era uma fonte de externalidades para os empresários que investiam nos lotes vendidos pelo município. A existência dum plano de extensão reduzia riscos e introduzia a possibilidade de uma certa previsão relativamente ao tipo de ambiente que envolveria cada edifício construído, um aspecto fundamental para a integração de cada novo lar nos diferentes submercados de alojamento. Também neste aspecto facilitava o investimento privado na construção.

Finalmente, este modelo de expansão era também importante para o desenvolvimento das companhias privadas que forneciam serviços como os transportes urbanos, energia ou água. Pensado na perspectiva da cidade reticular permitia uma instalação mais fácil destes serviços. Mais importante para a gestão destas empresas e para a sua lógica de expansão era a criação daquilo que Millward apelida de economias de vizinhança dos consumidores¹⁷: numa área residencial socialmente mais homogénea, existem garantias para uma regular expansão da procura dos seus serviços, à medida que os prédios forem construídos.

Estes elementos inovadores no projecto de urbanização planeada ficaram aquém das possibilidades de controlo e gestão de todo o processo de edificação. Alguns exemplos para sustentar esta conclusão. Ao não se cumprir a obrigatoriedade de construção no prazo determinado gerou-se a possibilidade de especulação em torno da compra e venda de lotes. O modo como as expropriações foram efectuadas representou também o abandono da aplicação da legislação da expropriação por zonas a alguns dos proprietários mais poderosos, repartindo-se com eles as mais-valias

¹⁷ Robert Millward, «Emergence of gas and water monopolies in nineteenth-century Britain: contested markets and public control» in James Foreman-Peck (ed.), *New Perspectives on the Late Victorian Economy. Essays in Quantitative Economic History*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

do processo de urbanização. A decisão de vender os lotes a prestações a partir de 1911, juntamente com a situação por que passou o sector da construção residencial no período após o fim da Primeira Guerra Mundial, abriu a edificação nesta zona a iniciativas de pior qualidade. Juntamente com alguns dos mais belos exemplares da arquitectura lisboeta, galardoados com o Prémio Valmor, surgem outros edifícios de dimensão e arquitectura modestas, e com uma elevada ocupação do solo. Todavia, estão ausentes deste empreendimento formas mais densas de ocupação, como as vilas que se escondem por detrás das fachadas principais¹⁸.

Destaca-se, pois, uma outra conclusão sobre o modo como se concretizou a urbanização planeada das Picoas e Avenidas Novas. A intervenção municipal no projecto de urbanização não ficou imune ao contexto económico em que ocorreu e às pressões dos agentes privados, fossem eles proprietários ou promotores. A debilidade financeira da câmara impedia o cumprimento dos prazos definidos para o processo de urbanização. Como poderia então aplicar aos compradores dos lotes o cumprimento dum prazo de edificação? Idênticas dificuldades do tesouro municipal e a necessidade de manter o equilíbrio financeiro do projecto nas obras da segunda zona, conjugadas com as pressões dos proprietários a expropriar, explicam a decisão de abdicar da aplicação da expropriação por zonas. Em suma, o processo de urbanização planeada teve um padrão recursivo. A conjuntura económica e a influência dos operadores privados interagiram com as normas definidas administrativamente. A gestão da urbanização planeada esteve condicionada pelo mercado.

Gostaria de dedicar os parágrafos finais deste trabalho à abordagem de um último aspecto. Trata-se de destacar a relevância económica e social da construção na capital portuguesa durante o período

¹⁸ Bem perto da área sujeita a urbanização planeada existiam casos de extremo aproveitamento da área disponível, com a formação de vilas nas traseiras dos prédios. Na rua Pascoal de Melo, ainda hoje se mantém uma vila com estas características. Veja-se a referência à Vila Luz em Nuno Teotónio Pereira e Irene Buarque, *Prédios e vilas de Lisboa*, Lisboa, Livros Horizonte, 1995, pp. 308-309.

analisado. Acentuei já a sua importância como fonte de emprego, o peso que tradicionalmente lhe é atribuído na formação de capital fixo ou o seu impacto noutras actividades económicas (transportes, serviços urbanos de água e energia, mobiliário ou utensílios domésticos). Há alguns anos atrás um gestor do sector da construção definia bem a sua projecção económica ao criticar a noção de que o investimento no sector era uma aplicação não reprodutiva. Salientava que cada escudo investido no imobiliário, praticamente sem recurso a importações, se repercutia, seis a sete vezes mais do que o seu valor, na expansão da economia nacional, repercussão essa ainda por cima distribuída por quase todos os outros sectores de actividade económica¹⁹.

Singularmente, a dispersão e a falta de especialização da construção residencial em Lisboa, entre 1860 e 1930, atribuem-lhe uma ainda maior relevância económica e social. O que ficou demonstrado nas páginas dedicadas à análise dos seus intervenientes foi a extensa capilaridade das iniciativas pelo conjunto da sociedade urbana. Os múltiplos interesses associados à construção residencial – proprietários fundiários, promotores da urbanização, promotores da construção, construtores, artífices e operários, fornecedores de materiais e proprietários – significavam que mais do que uma indústria, a construção era um negócio. Olhado meramente na sua dimensão física, de criação de maiores necessidades de alojamento para a crescente população, o crescimento urbano unia diferentes grupos sociais para quem a expansão da cidade constituía uma oportunidade de negócio.

As razões para esta tão ampla disseminação de interesses na construção residencial prendem-se com o leque de oportunidades de investimento e, provavelmente, com a integração da propriedade urbana naquilo que R. J. Morris definiu como «um cuidadoso plano de poupança

¹⁹ M. J. Monteiro de Barros, «Habitação – o reconhecimento por fim?», *Expresso*, 13 de Fevereiro de 1993, supl. Economia.

ligado ao ciclo de vida»²⁰, no sentido de assegurar rendimentos seguros no final de uma carreira ou para a segurança de viúvas e filhos solteiros. Para alguns dos promotores da construção, a designação de «proprietários» no vocabulário social dos recenseamentos eleitorais identificaria esta fase do seu ciclo de vida.

Esta capilaridade do investimento nas várias etapas da construção residencial – da compra e venda de terrenos à propriedade dos prédios – atribua-lhe um lugar estratégico na prosperidade económica da cidade. Barómetro dos períodos de alta e baixa pressão do ciclo económico, a urbanização e a construção residencial era uma das poucas actividades que se constituía como motivo de preocupação das autoridades municipais, a par do sector portuário e do comércio. Não se espere encontrar qualquer motivação industrializante nas discussões e medidas tomadas pela vereação que visassem o fomento da economia da cidade. Mais do que um pólo de localização da indústria, é a cidade, na sua expansão física, que surge como uma indústria e o crescimento urbano uma oportunidade de negócio por excelência²¹.

²⁰ R. J. Morris, «The Middle Class and British Towns and Cities of the Industrial Revolution, 1780-1870» in Derek Fraser e Anthony Sutcliffe (eds.), *The Pursuit of Urban History*, London, Edward Arnold, 1983, p. 295. Na Grã-Bretanha múltiplos trabalhos têm abordado as razões para a compra de prédios. Creio que podem também ser extensíveis como hipóteses de explicação para a promoção da construção. Veja-se também D. N. Cannadine, *Lords and Landlords: the Aristocracy and the Towns, 1774-1967*, Leicester, Leicester Univ. Press, 1980, p. 38, N. J. Morgan e M. J. Daunton, «Landlords in Glasgow: a study of 1901», *Business History*, 25, 1983, p. 267, G. J. Crossick, «Urban society and the petty bourgeoisie in nineteenth century Britain» in D. Fraser e A. Sutcliffe (eds.), *The Pursuit of Urban History*, London, Edward Arnold, 1983 ou M. J. Daunton, «Housing» in F. M. L. Thompson (ed.), *The Cambridge Social History of Britain 1750-1950*, vol. 2, People and their environment, Cambridge, Cambridge U P, 1990, pp. 223-226.

²¹ Retomo aqui a expressão de I. Insolera (ob. cit., p. 128): «La città non è quindi il luogo in cui ci sono delle industrie [...]: la città é un'industria».

ANEXOS

Anexo 1: Freguesias que fizeram parte da circunscrição administrativa da cidade de Lisboa (1801-1930)

Freguesias	1801	1820	1864	1878	1980	1900
Ajuda	X	X	4	4	X	X
Ameixoeira	1	1	5	5	X	X
Anjos	X	X	X	X	X	X
Belém	1	1	4	4	X	X
Benfica	1	1	4	4	X	X
Camarate	1	1	6	6	X	
Campo Grande	1	1	5	5	X	X
Carnide	1	1	4	4	X	X
Castelo	X	X	X	X	X	X
Charneca	1	1	5	5	X	X
Conceição	X	X	X	X	X	X
Coração de Jesus	X	X	X	X	X	X
Encarnação	X	X	X	X	X	X
Lapa	X	X	X	X	X	X
Lumiar	1	1	5	5	X	X
Madalena	X	X	X	X	X	X
Mártires	X	X	X	X	X	X
Mercês	X	X	X	X	X	X
Olivais	1	1	5	5	X	X
Pena	X	X	X	X	X	X
Sacavém	1	1	6	6	X	
Sacramento	X	X	X	X	X	X
Salvador	X	X	X	X	X	X
Santa Catarina	X	X	X	X	X	X
Santa Engrácia	X	X	X	X	X	X
Santa Isabel	X	X	2	2	X	X
Santa Justa	X	X	X	X	X	X
Santa Marinha	X	X	X	X	X	X
Santiago	X	X	X	X	X	X
Santo André	X	X	X	X	X	X
Santo Estêvão	X	X	X	X	X	X
Santos o Velho	X	X	X	X	X	X
São Bartolomeu do Beato	X	X	5	5	X	X
São Cristóvão	X	X	X	X	X	X
São João da Praça	X	X	X	X	X	X
São Jorge de Arroios	X	X	3	3	X	X
São José	X	X	X	X	X	X
São Julião	X	X	X	X	X	X
São Lourenço	X	X	X	X	X	X
São Mamede	X	X	X	X	X	X
São Martinho	X	X	X	X	X	X
São Miguel	X	X	X	X	X	X

São Nicolau	X	X	X	X	X	X
São Paulo	X	X	X	X	X	X
São Pedro de Alcântara	X	X	2	2	X	X
São Sebastião	X	X	2	2	X	X
São Tome	X	X	X	X	X	X
São Vicente	X	X	X	X	X	X
Sé	X	X	X	X	X	X
Socorro	X	X	X	X	X	X

Legenda:

X: Pertencentes à cidade de Lisboa

1: Pertenciam ao concelho, mas não eram consideradas freguesias urbanas.

2: Parte da freguesia no concelho de Belém depois da reforma de 1852.

3: Parte da freguesia no concelho dos Olivais depois da reforma de 1852.

4: Freguesias integradas no concelho de Belém.

5: Freguesias integradas no concelho dos Olivais.

6: Freguesias integradas no concelho de Belém.

Nota: Entre 1900 e 1930 as freguesias incluídas na capital não se modificaram. A única alteração consistiu na formação da freguesia de Penha de França, com território que foi desanexado das freguesias de São Sebastião, São Jorge de Arroios e Anjos.

Anexo 2: População de Lisboa (1801-1950). Fontes e critérios de apuramento

Apresentam-se seguidamente as fontes e os critérios de apuramento da população de Lisboa entre 1801 e 1950. As fontes são apresentadas no final deste anexo, discriminadas relativamente a cada ano.

Quanto aos critérios de apuramento procurou-se corrigir, em primeiro lugar, a ausência da população residente em convivências nos recenseamentos de 1801 e 1840. Nos restantes recenseamentos não foi efectuada qualquer correcção, pois presumiu-se que os critérios de apuramento dos residentes tenham seguido as instruções emanadas do serviço de estatística e que referiam expressamente a necessidade de recensear os residentes nas convivências. Para efectuar essa correcção adicionou-se aos valores do total da população residente de 1801 e 1840 uma percentagem de 7%, correspondente ao peso dos residentes em convivências no ano de 1820. Os resultados são apresentados em seguida.

Censo de 1801

Registados na fonte	180755
População em convivências (7% do valor anterior)	12653
Total	193408

Censo de 1840

Registados na fonte	191914
População em convivências (7% do valor anterior)	13434
Total	205348

O segundo problema respeitante ao apuramento da população de Lisboa diz respeito à população aglomerada. Segui o critério de considerar o conjunto da população residente nas freguesias do concelho de Lisboa, de

acordo com a divisão administrativa de 1895¹, que foi aquela que baseou o cálculo da população aglomerada no censo de 1911, o primeiro que tem informação deste tipo. Existe alguma sobrevalorização da população aglomerada, quando se transporta este critério para os dados censitários relativos ao século anterior a 1911. Em 1801, sete freguesias não eram consideradas freguesias urbanas: Ameixoeira, Benfica, Campo Grande, Carnide, Lumiar, Olivais e S. Bartolomeu da Charneca. O peso que estas freguesias tinham no conjunto da população lisboeta é apresentado no quadro seguinte. Por ele se comprova o peso de cerca de 5% representado por estas freguesias, com excepção do ano de 1801, em que esta percentagem atinge 6,2%.

¹ Trata-se dos limites municipais definidos pelo decreto de 26 de Setembro de 1895, que vai desanexar ao concelho de Lisboa as freguesias de Sacavém e Camarate. A grande transformação ocorrida nos limites do concelho tinha sido realizada dez anos antes, quando foram incorporadas por decreto de 18 de Julho de 1885 um conjunto de freguesias (Ajuda, Ameixoeira, Benfica, Belém, Campo Grande, Carnide, Charneca, Lumiar, Olivais, São Bartolomeu do Beato) e as porções que estavam fora da circunscrição administrativa do concelho de freguesias que dele faziam parte (Santa Isabel, São Jorge de Arroios, São Sebastião e São Pedro de Alcântara)

População de Lisboa (1801-1950)

Anos	Fogos				Habitantes			
	I	II	Total	I em %	I	II	Total	I em %
1801	2618	42333	44951	5,8	11979	181429	193408	6,2
1820	2690	45610	48300	5,6	10869	209341	220210	4,9
1840	2621	47036	49657	5,3	10090	195258	205348	4,9
1864	2738	47707	50445	5,4	11066	193735	204801	5,4
1878	2738	52122	54860	5,0	12073	215601	227674	5,3
1890	3519	63593	67112	5,2	15830	283073	298903	5,3
1900	3984	73821	77805	5,1	19116	336893	356009	5,4
1911	5219	87965	93184	5,6	24433	410926	435359	5,6
1920			101630				486372	
1930			152952				594390	
1940			156371				709179	
1950			176318				790434	

Fontes:

1801: A. R., Arquivo Histórico-Parlamentar, Secção I-II, Caixas 106 e 107, e também *Taboas Topographicas e estatísticas (1801)*, in *Subsídios para a história da estatística em Portugal*, vol. II, Lisboa, INE, 1945.

1820: Numeramento de 1820, *Almanach Portuguez*, 1826.

1840: *Diário do Governo*, n.º. 309, de 30 de Dezembro de 1840, previamente publicado por A. Vieira da Silva, «A população de Lisboa», *Revista de Obras Públicas e Minas*, 1919.

1864: Censo no 1º de Janeiro de 1864.

1878: Censo no 1º de Janeiro de 1878.

1890: Censo da população do Reino de Portugal no 1º de Dezembro de 1890.

1900: Censo da população do Reino de Portugal no 1º de Dezembro de 1900.

1911: Censo da população de Portugal no 1º de Dezembro de 1911.

1920: Censo da população de Portugal no 1º de Dezembro de 1920.

1930: Censo da população de Portugal no 1º de Dezembro de 1930.

1940: VIII Recenseamento Geral da população de Portugal em 12 de Dezembro de 1940.

1950: IX Recenseamento Geral da população de Portugal em 12 de Dezembro de 1950.

Notas:

I: Somatório das freguesias dos Olivais, Benfica, Charneca, Lumiar, Carnide, Ameixoeira e Campo Grande (freguesias que não faziam parte da cidade em 1801, embora estivessem integradas no termo de Lisboa)

II: Freguesias que faziam parte da cidade de Lisboa em 1801.

Anexo 3: As licenças de edificação como fonte para o estudo da construção residencial

1. Fontes utilizadas noutros estudos

Os estudos históricos sobre a evolução da construção residencial têm utilizado diferentes fontes, um pouco à mercê da qualidade dos fundos documentais existentes em vários centros urbanos ou para espaços nacionais. A diferença porventura mais substancial diz respeito à separação entre dois tipos de fontes sobre as flutuações da construção, consoante a informação sobre os ritmos da edificação surge de forma directa ou indirecta.

Um primeiro tipo de fontes utilizadas são as que fornecem uma informação directa sobre os edificios efectivamente construídos, podendo variar a maior ou menor exaustividade com que outros dados são apresentados, nomeadamente os que dizem respeito à tradução monetária do acréscimo do parque imobiliário. Weber pode exemplificar esta estratégia de investigação, embora a recolha que realizou de dados para 34 cidades tenha igualmente compreendido outro tipo de indicadores¹.

A escolha da informação prestada nos recenseamentos da população sobre o número de edificios ou casas existentes no momento censitário tem sido uma opção muito menos utilizada. As dificuldades na definição do que os recenseadores classificaram como edificios habitados ou habitáveis, e a distância temporal entre cada observação censitária, tornam praticamente inútil esta fonte para o estudo dos movimentos da

¹ B. Weber, «A new index of residential construction and long cycles in housebuilding in Great Britain, 1838-1950», *Scottish Journal of Political Economy*, 2, 1955, pp. 104-132; A. K. Cairncross e B. Weber, «Fluctuations in Building in Great Britain, 1785-1849», *Economic History Review*, 1956, IX. S. B. Saul («Housebuilding in England, 1890-1914», *Economic History Review*, 15, 1962, pp. 119-137) também utiliza informações sobre edificios construídos baseadas em fontes de carácter municipal, conjuntamente com informação que se refere apenas a licenciamento de construção. Um outro exemplo da utilização de estatísticas sobre edificios construídos é o artigo de Ingrid Hammarström, «Urban Growth and Building Fluctuations: Stockholm 1860-1920» in Ingrid Hammarström e Thomas Hall (eds.), *Growth and Transformation of the Modern City*, Stockholm, Swedish Council for Building Research, 1979, pp. 29-47. Entre os diferentes indicadores utilizados para traduzir a evolução da actividade construtora em centros urbanos e países distintos Manuel Gottlieb apresenta vários exemplos do uso das estatísticas de prédios efectivamente construídos. (cf. *Long Swings in Urban Development*, New York, National Bureau of Economic Research, 1976, appendix A).

construção, mesmo se Marion Bowley a considerou como fornecendo um indicador utilizável².

O outro grande grupo de fontes abrange aquelas que fornecem uma informação indirecta sobre o movimento da construção. Parafraseando Shanon, «onde existem impostos existem estatísticas»³. Assim, as taxas que incidem sobre os novos prédios construídos podem servir como indicador da marcha do acréscimo da nova construção⁴. Por vezes são os materiais de construção, consumidos no interior dum dado espaço urbano e objecto da fiscalidade municipal ou estatal, que são utilizados como indicador indirecto da evolução da construção residencial⁵.

Por último, uma outra classe de fontes utilizadas como indicador da evolução da edificação urbana diz respeito às licenças de construção pedidas ou concedidas⁶. Amplamente utilizadas como variável de

² Marion Bowley, «The housing statistics of Great Britain», *Journal of the Royal Statistical Society*, 1950, pp. 396 e segs. Em certas situações, a debilidade da informação estatística apenas permite a utilização deste tipo de informação. Cf. Xavier Tafunell, «La Construcción» in Albert Carreras (ed.), *Estadísticas Históricas de España. Siglos XIX-XX*, Madrid, Fundación Banco Exterior, 1989, pp. 253-267.

³ H. A. Shannon, «Bricks - A Trade Index, 1785-1849», *Economica*, no. August, 1934, p. 300.

⁴ Cf. B. R. Mitchell, *British Historical Statistics*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1988, pp. 382-383; Stefano Fenoaltea, «International Resource Flows and Construction Movements in the Atlantic Economy: The Kuznets Cycle in Italy, 1861-1913», *Journal of Economic History*, 48, no. 3, 1988, pp. 605-637 e «El ciclo de la construcción en Italia, 1861-1913: Evidencia e interpretación» in Leandro Prados de la Escosura e Vera Zamagni (eds.), *El desarrollo económico en la Europa del Sur. España e Italia en perspectiva histórica*, Madrid, Alianza, 1992, pp. 225-230; Brinley Thomas, *Migration and Urban Development: A Reappraisal of British and American Long Cycles*, London, Methuen, 1972, p. 23; Brinley Thomas, *Migration and Economic Growth: A Study of Great Britain and the Atlantic Economy*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1973, pp. 175-176.

⁵ Cf. as observações feitas por H.A. Shannon, *ob. cit.*; J. Parry Lewis, *Building Cycles and Britain's Growth*, London, 1965, appendixes 4, 5 and 8 to 10; Mitchell, *ob. cit.*, p. 382; Fenoaltea, «El ciclo de la construcción en Italia...», *ob. cit.*, p. 212; Maurice Lévy-Leboyer e François Bourguignon (*L'économie française au XIX^e siècle. Analyse macro-économique*) utilizam o droit d'octroi (direito de entrada nas cidades, semelhante ao imposto de consumo em Lisboa). Ver também Françoise Marnata, *Les loyers des bourgeois de Paris, 1860-1958*, Paris, Librairie Armand Colin, 1961, pp. 22 e segs., Michel Lescure, *Les sociétés immobilières en France au XIX^e siècle: Contribution à l'histoire de la mise en valeur du sol urbain en économie capitaliste*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1980, e J.-P. Bardet (ed.), *Le bâtiment. Enquête d'histoire économique, 14^e-19^e siècles*, Paris, Mouton, 1971, nomeadamente a contribuição de G. Désert, «Aperçus sur l'industrie française du bâtiment au XIX^e siècle».

⁶ São utilizadas nomeadamente em alguns dos estudos pioneiros sobre este tema, como os realizados por A. K. Cairncross, «The Glasgow building industry, 1870-1914», *The Review of Economic Studies*, 1934-1935, vol. II, p. 1 e E. W. Cooney, «Capital exports and investments in building in Britain and in USA, 1856-1914», *Economica*, 16, no. 64, 1949, pp. 347-354. Ainda sobre a evolução da construção em Inglaterra, utilizando o mesmo tipo de fontes, vejam-se A. G. Kenwood, «Residential building activity in north-eastern England, 1853-1913», *Manchester School*, 31, 1963, pp. 115-128, ou P. J. Aspinall e J. W. R. Whitehand, «Building plans: a major source for urban studies», *Area*, 12, no. 3, 1980, pp. 199-203. Quer Aspinall, quer Whitehand fazem amplo uso deste tipo de documentação noutros dos seus trabalhos: Peter J. Aspinall, *Building applications and the building industry in nineteenth century towns: the scope for statistical analysis*, Birmingham, Centre for Urban and Regional Studies, Birmingham University, 1978 e «The internal

aproximação à evolução da construção, serão este tipo de fontes que se aproximam mais da informação utilizada neste trabalho.

2. O estado das fontes em Lisboa

Para Lisboa e para o período que nos interessa não existe qualquer elemento estatístico directo sobre os edifícios construídos até 1920. Está disponível a informação censitária sobre o número de prédios e fogos existentes à data de cada censo, embora com as desvantagens atrás assinaladas⁷. A utilização de fontes de natureza fiscal para medir indirectamente a actividade construtora poderia colocar-se como hipótese, mas estava também vedada pela inexistência de qualquer informação com estas características susceptível de ser utilizada. Restavam as licenças de edificação passadas pelo município como única fonte disponível para conhecer o movimento da construção residencial em Lisboa.

A série sobre a evolução da construção residencial na cidade de Lisboa utilizou dois tipos de fontes distintas: as licenças de edificação de prédios novos destinados à habitação, entre 1860 e 1917; e a estatística dos prédios de habitação construídos, entre 1920 e 1930⁸. As licenças de edificação utilizadas no primeiro período podem ser obtidas a partir de fontes variadas: os registos do licenciamento de obras dispersos pelas *actas de vereação*, impressas na sua grande maioria no periódico *Arquivo Municipal*⁹, o *Livro de prospectos* (1860-1875), *Livros de Porta* (1860-1887), mapas semestrais das licenças de edificação publicados no *Arquivo Municipal* (1879-1884) e *Livros de obras particulares* (1888-1917).

As *actas de vereação* asseguram a informação mais sintética e simultaneamente mais fácil de aceder. Têm a vantagem de estar impressas, indicando o nome do requerente, o motivo do requerimento e o

(cont. da página anterior)

structure of the housebuilding industry in nineteenth-century cities» in James H. Johnson e Colin G. Pooley (eds.), *The structure of nineteenth-century cities*, London, Croom Helm, 1982, pp. 75-106; W. R. Whitehand, «Building activity and the intensity of development at the urban fringe: the case of a London suburb in the nineteenth century», *Journal of Historical Geography*, 1, 1975, pp. 211-224, e principalmente *The Changing Face of Cities: A Study of Development Cycles and Urban Form*, Oxford, Basil Blackwell, 1987. Para a Península Ibérica veja-se Gómez Mendoza, «La industria de la construcción residencial: Madrid, 1820-1935», *Moneda y Crédito*, no. 117, 1986, pp. 53-81.

⁷ O primeiro censo de prédios efectua-se já bem entrado o século XX, simultaneamente com o censo da população de 1940.

⁸ *Anuário da Câmara Municipal de Lisboa*, 1935, ano I, vol. II, pp. 110-111.

⁹ Esta publicação viu a sua luz do dia em 1860 e constituiu o órgão informativo da vereação, quase totalmente dedicado à publicação das actas das reuniões e outra documentação municipal. Mantém esta designação até 1888, altura em que é substituída por outra publicação com os mesmos objectivos intitulada *Actas das Sessões da Câmara Municipal de Lisboa* e pelas *Actas da Comissão Executiva da Câmara Municipal de Lisboa*.

despacho da vereação. Do lado das desvantagens posicionam-se o carácter lacónico das informações prestadas e a sua qualidade desigual. Nalguns anos a informação é semelhante àquela que é proporcionada pelos livros de porta. Noutros, apenas refere o nome do requerente, o objecto do requerimento (nalguns casos esta informação está ausente) e se foi ou não deferido. Em certos anos as actas de vereação são omissas em qualquer referência utilizável neste trabalho. Por último, os requerimentos despachados estão agrupados por serviços (obras, instrução, salubridade, etc.), o que simplifica o apuramento dos dados.

Os *livros de porta* registam todos os requerimentos entrados na Câmara Municipal de Lisboa, sintetizando com maior ou menor prolixidade o seu objecto, indicando o nome do requerente, os diferentes passos que o requerimento dá pelos serviços da Câmara até obter uma decisão final e os diversos despachos que vai recolhendo. Se considerarmos que o número de requerimentos entrados no município nunca desce a menos de um milhar por ano ao longo da década de 60 do século passado e que vinte anos depois quase atingia os 10.000 em cada ano facilmente se pode ter uma ideia da dificuldade em descobrir os que se referem a edificações ou reedificações urbanas com características residenciais, que não ultrapassavam os 7% do total.

Por último, a Repartição Técnica do Serviço de Obras da Câmara Municipal de Lisboa mantinha, pelo menos a partir de 1883, um registo próprio dos processos entrados no seu serviço, em livros com uma organização semelhante à dos livros de porta, mas com uma informação bastante mais pormenorizada, quer quanto à descrição da obra requerida, quer quanto ao despacho que apunha nos requerimentos e posterior decisão final. Por outro lado, a Câmara Municipal de Lisboa enviava dados estatísticos sobre as licenças de edificação e reedificação para o Ministério das Obras Públicas desde data não identificável, mas com toda a segurança após 1869 e mantendo-se pelo menos até 1909¹⁰. Há três anos atrás parte dessa documentação sobrevivia ainda no Arquivo do Arco do Cego, dizendo respeito aos anos de 1881 a 1904, embora com alguns anos em falta. Podia ser complementada com os quadros estatísticos publicados semestralmente no *Archivo Municipal* entre 1878 e 1885, e que continham praticamente o mesmo tipo de informação: nome do requerente, local de realização da obra (rua ou sítio), bairro administrativo a que pertencia, número de vãos de portas ou de janelas, compartimentos por andares, superfície a edificar e nome do construtor. Antes de 1883, o *livro de prospectos* regista o licenciamento de obras particulares, tendo-se encontrado informação de 1860 até 1875.

¹⁰ A data inicial refere-se aos rastros que esta documentação deixou numa decisão da vereação municipal de 22 de Fevereiro de 1869, encarregando a Secretaria Geral da CML do envio dos elementos estatísticos. A data final refere-se a um ofício enviado ao Director Geral de Estatística no Ministério das Obras Públicas acompanhando os «mappas de construções particulares» com a data de 12 de Fevereiro de 1909. O ofício está registado num copiadador intitulado «Minutas de Offícios» (livro 134). Dos mapas não ficou qualquer vestígio.

Apenas uma destas fontes de possível utilização para a reconstrução da marcha da edificação residencial da capital cobria todo o período: os livros de porta, por sinal o fundo documental de levantamento mais laborioso e demorado. A estratégia de exploração das fontes tomou em consideração este aspecto, considerando que apenas se recorreria aos livros de porta depois de esgotadas todas as outras alternativas. Em primeiro lugar, privilegiar-se-ia a utilização dos quadros estatísticos, devido à maior qualidade da informação e à maior facilidade no seu levantamento. Para os restantes anos recorrer-se-ia prioritariamente às actas de vereação, privilegiando mais uma vez a maior facilidade de acesso a esta fonte. Só em último caso se utilizariam os *livros de porta* ou os *livros de registo do Serviço de obras*, com o intuito de suprir lacunas de informação nas actas das reuniões camarárias. Complementarmente, os dados sobre a área edificável por licença deferida (existentes para alguns anos) constituiriam um meio de testar a qualidade do indicador da marcha da construção residencial. É importante frisar quanto a este aspecto que o indicador ideal para este tipo de estudos teria sido a superfície edificável. Não apenas asseguraria uma mais fácil comparabilidade entre os dados respeitantes a diferentes períodos históricos do que uma eventual conversão monetária, como também permitiria medir com maior exactidão o desempenho da construção residencial na sua utilização social: isto é, a oferta de espaço residencial para as famílias. No entanto, a exemplo de estudos efectuados noutros centros urbanos europeus, com características seriais apenas dispunha das licenças de construção, pelo que se tratava de utilizar os dados parcelares da área ocupada pela construção como um modo de testar a qualidade da série proporcionada pelas licenças.

O mais importante contratempo nesta estratégia de investigação disse respeito aos dados fornecidos pelos quadros estatísticos manuscritos que se encontravam no Arquivo Municipal da CML. A última arrumação da documentação histórica do Arquivo foi fatal para estes fundos arquivísticos: desapareceram entre os quilómetros de documentação não organizada da CML, não se sabendo sequer se ainda estão no edifício do Arco do Cego ou se transitaram para o Alto da Eira, numa imagem elucidativa do estado do arquivo camarário¹¹. Devido à impossibilidade de os funcionários do Arquivo encontrarem a nova localização dos fundos, optei por eleger as actas de vereação publicadas no *Arquivo Municipal* como fonte de informação fundamental. Sempre que esta informação estivesse ausente utilizavam-se os livros de registo do Serviço de obras ou – na sua falta – os livros de porta. As consequências deste facto para a celeridade do trabalho de recolha e tratamento da informação são facilmente compreensíveis.

Para além desta mudança, a metodologia de levantamento dos dados foi igualmente modificada em três outros aspectos. Em primeiro lugar, concluí que utilizar apenas as licenças de edificação dava uma

¹¹ Ver o meu texto «O Arquivo da Câmara Municipal de Lisboa em ano europeu da cultura» (*Penélope*, 1994, n.º 13).

imagem limitada do esforço de expansão do parque habitacional. Uma outra categoria de licenças (licenças de ampliação) detinha um papel não desprezível no aumento da área construída. Estas licenças compreendiam a adição de pisos a edifícios já construídos, a agregação de partes geminadas (nomeadamente em pátios interiores, o que aumentava a área construída, mas que não era considerada como um outro edifício) ou ainda a reorganização interna do espaço (através do aproveitamento de caves ou sótãos para habitação, ou de uma outra divisão do espaço que permitisse uma maior densidade de ocupação). Aliás, os dois últimos processos de reedificação eram aqueles que suscitavam um maior número de recusas por parte dos serviços camarários, pois estavam longe de respeitar as normas de salubridade e segurança das edificações com fins habitacionais constantes das posturas municipais.

Numa primeira abordagem considere relevante a inclusão das licenças concedidas para ampliação porque se tratava de uma modalidade importante de expansão da oferta de espaço habitável. Os processos de *filtering* no parque habitacional, que basicamente consistem no declínio do valor real dum alojamento permitindo a sua ocupação por famílias de mais baixos rendimentos¹², eram os responsáveis por grande parte das licenças de ampliação. A passagem para outros grupos sociais de alojamentos cujo valor de mercado e consequente atractividade social se tinha deteriorado exigia em muitos casos a reorganização interna do espaço, no sentido de o adaptar aos novos inquilinos. Pode-se mesmo considerar que esta modalidade de acréscimo de espaço habitado era de primordial importância num período em que a fraca oferta de transportes públicos limitava processos de suburbanização em larga escala e em que a pouca eficácia da regulamentação da construção para habitação não impedia a saturação do espaço em zonas já densamente ocupadas¹³.

No entanto, as licenças de ampliação levantavam em algumas ocasiões problemas graves de identificação¹⁴. Para além disso, não tinham um importante efeito discriminante na evolução dos ritmos de construção residencial. O gráfico representado na Figura 28 retrata uma

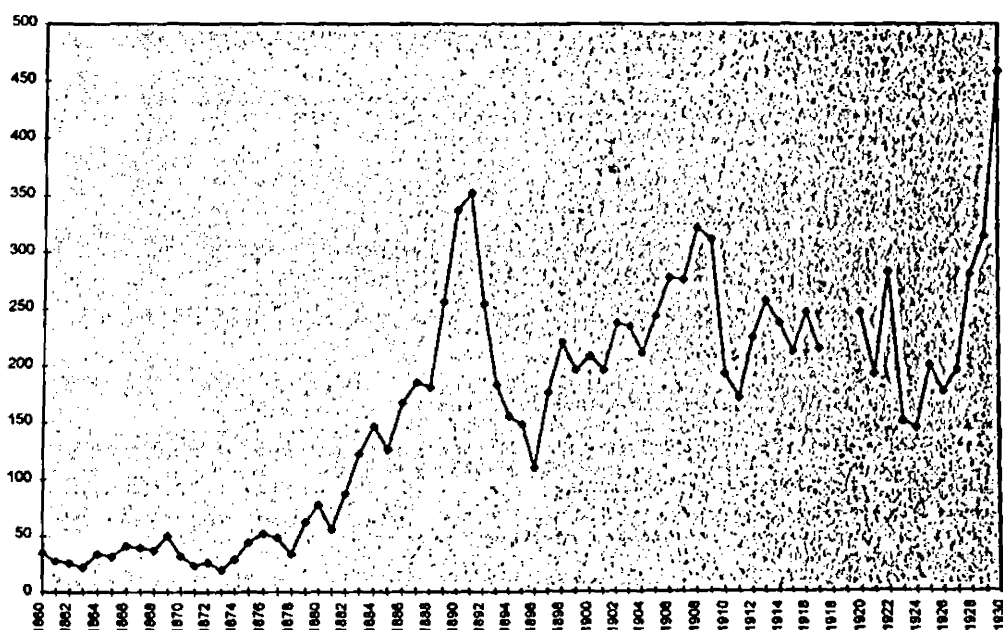
¹² I. S. Lowry, «Filtering and housing standards: a conceptual analysis», *Land Economics*, 1960, 36, para uma apresentação do conceito. Veja-se igualmente B. Goodall, *The Economics of Urban Areas*, Oxford, Pergamon Press, 1972, pp. 171 e segs. para uma análise mais aprofundada deste tópico.

¹³ A importância da actividade de transformação do uso de prédios e da reedificação é contemporaneamente uma fonte a considerar no estudo da oferta de alojamento. Cf. R. Arnott, «Economic theory and housing» in Edwin S. Mills (ed.), *Handbook of regional and urban economics*, vol. II, Amsterdam, 1987, p. 961.

¹⁴ Os livros de porta apresentam os problemas mais importantes de identificação destas licenças devido à sua característica mais lacunar. A referência a reedificações e ampliações raramente existia no livro de prospectos, pelo que toda a informação sobre este aspecto tinha de ser retirada dos livros de porta. Por outro lado, a partir de 1920 os dados sobre o volume de ampliações e reedificações parecem estar sobrevalorizados, indício que se torna mais forte quando se analisam os valores relativos aos anos de 1936 e 1937, que apresentam números muito baixos de ampliações. Tudo indica que entre 1920 e 1935 estiveram a ser classificadas como ampliações obras que não adicionavam mais espaço habitável a edifícios já existentes.

situação em que a adição do número de licenças de reedificação nada altera na definição dos ciclos de construção residencial. A evolução das ampliações tem um perfil mais regular, com uma menor volatilidade, mas não desenha movimentos contra-cíclicos que já foram acentuados como uma característica essencial deste tipo de trabalhos, quando comparados com a construção de novos edifícios¹⁵.

Figura 28: Evolução das licenças de edificação e de ampliação (1860-1930)



Em síntese, a falta de homogeneidade de classificação dos licenciamentos que não consistissem na construção de novos prédios, adicionada à sua reduzida importância na definição dos ciclos de construção residencial, fizeram com que optasse por apenas considerar as licenças de edificação.

¹⁵ Por vezes essa tendência contra-cíclica é notada, como o que se passa entre 1909 e 1912, mas são muito raros os exemplos idênticos que podem apresentados. O coeficiente de correlação entre as duas variáveis é alto – 0,892 – o que implica um elevado grau de covariação. Para uma abordagem que salienta esta relação, por vezes de complementaridade entre construção de novos edifícios, ampliação e reparações cf. Peter J. Aspinall, *Building applications and the building industry in nineteenth century towns: the scope for statistical analysis*, Birmingham, Centre for Urban and Regional Studies, Birmingham University, 1978, Richard Rodger, «The growth and transformation of Scottish towns: the role of the building cycle, 1860-1914», in Ingrid Hammarström e Thomas Hall (eds.), *Growth and Transformation of the Modern City*, Stockholm, Swedish Council for Building Research, 1979, pp. 115-124, e J. W. R. Whitehand, *The Changing Face of Cities: A Study of Development Cycles and Urban Form*, Oxford, Basil Blackwell, 1987, pp. 17-18.

A segunda modificação introduzida no projecto inicial relaciona-se com o método de recolha da informação histórica. Para alguns períodos optei por retirar toda a informação que poderia obter dos registos das licenças de edificação e reedificação, ao invés de realizar apenas uma recolha agregada dos actos por ano¹⁶. Duas razões fundamentais me levaram a esta modificação. Em primeiro lugar, o conhecimento do nome dos promotores e construtores imobiliários revelou-se importante para abordar as características empresariais da oferta de habitação em Lisboa entre 1860 e 1920. Em segundo lugar, as informações que são dadas no curto parecer que acompanha cada licença são peças essenciais para compreender os processos de decisão sobre a expansão urbana por parte da administração municipal. Através dessas informações consegue-se descortinar, por um lado, o modo como se aplicam as posturas municipais regulamentadoras da construção e urbanização. Por outro lado, torna-se visível a orientação municipal face à expansão urbana e à reorganização do espaço da cidade já edificado. Assim, os pareceres apostos nos requerimentos de concessão das licenças geram um efeito de visibilidade sobre as motivações reguladoras da expansão urbana por parte das administrações municipais e sobre as suas interpretações dos regulamentos de edificação.

A terceira e última modificação no plano inicial derivou do facto de se terem detectado diferenças importantes entre o número de licenças de edificação apuradas através das actas de vereação e o que resultava dos livros de porta ou dos livros de registo do Serviço de Obras. Foi possível identificar esta fonte de erro devido ao facto de se terem recolhido os dados em duplicado para alguns anos, como forma de controlar a qualidade das diferentes fontes de informação. Se em relação aos valores apurados com base nos livros de porta, nos livros do Serviço de Obras ou nos mapas estatísticos publicados entre 1878 e 1885 não existiam diferenças, ou aquelas que foram detectadas são da ordem de poucas unidades, facilmente explicáveis quando se lida com fontes distintas de registo, as actas de vereação apresentavam sistematicamente um menor número de licenças, que chegou a atingir uma diferença de 32%¹⁷. Face a esta situação optei por pôr de parte os elementos fornecidos pelas actas de vereação e voltar a recolher os anos em que me tinha baseado nesta fonte, recorrendo então aos livros de registo do Serviço de Obras e – antes de 1878 – aos livros de porta e livro de prospectos.

¹⁶ Foram os seguintes os períodos em que estes elementos foram levantados de forma completa: 1860-1869, 1880-1889, 1900-1909. Entre 1890 e 1900 foi apenas feito o registo do teor dos despachos realizados.

¹⁷ No período compreendido entre 1865 a 1905 recolhi um ano em cada cinco, num total de nove anos, utilizando todas as fontes que tinha à minha disposição. Em certos casos apenas existiam três fontes (1865, 1870, 1875 e 1905, com base nas actas da vereação, no livro de prospectos e nos livros de porta). Nos outros dispunha de quatro (1880, 1890, 1895 e 1900, as mesmas citadas atrás a que se juntavam os livros de obras particulares) ou mesmo cinco fontes de informação (1884, quando se pôde utilizar os dados dos mapas estatísticos das licenças de edificação publicados no *Arquivo Municipal*).

Estas mudanças na metodologia de recolha da informação, embora implicando uma maior morosidade, foram justificáveis pela maior confiança que pode ser depositada nos valores relativos à evolução das licenças de edificação, afastando potenciais fontes de erro. Para além disto, a ampliação das informações recolhidas, relativamente aos pedidos de reedificação ou ampliação e aos elementos de natureza nominativa e explicativa dos despachos, irão permitir a análise mais detalhada das características do investimento na oferta de habitação, dos seus agentes e das atitudes de regulação do mercado tomadas pelas autoridades municipais.

Para além dos aspectos respeitantes à recolha da informação, os principais problemas metodológicos que se colocam na construção duma série da construção residencial em Lisboa dizem respeito à harmonização entre fontes diferentes de informação e às dúvidas que legitimamente se podem levantar sobre a tradução do número de licenças concedidas em volume de construção. Ambos os casos se prendem com problemas que o labor tradicional do historiador costuma designar como crítica das fontes.

A comparação e harmonização dos dados fornecidos por fontes distintas não levantou problemas relevantes, com excepção da recusa das actas de vereação como fonte fidedigna do número de requerimentos solicitados, situação já referida. Existem discrepâncias entre os números de licenças de edificação e reedificação que poderiam ser apurados recorrendo às diferentes fontes de informação utilizadas. Não introduzem, porém, diferenças significativas. Por exemplo em 1884 os valores das licenças de edificação proporcionados pelos livros de porta cifravam-se em 148, os livros de registo do Serviço de Obras somavam 149, enquanto os quadros estatísticos apontavam 146. Diferenças pouco relevantes para pôr em causa a metodologia seguida.

Porventura, o problema mais importante para a construção duma série estatística homogénea das licenças de edificação e de reedificação poderia ser a alteração dos limites administrativos do concelho de Lisboa em 1885 e 1886, que marca um acréscimo substancial da área da cidade face aos anteriores limites estabelecidos por decreto de 11 de Setembro de 1852¹⁸. O impacto na variação do número de licenças não acompanhou, porém, a extensão da área. A expansão dos limites da cidade fez-se para zonas ainda predominantemente rurais, e em que a pressão urbanística não se fazia sentir. Assim, o crescimento da área edificada para lá dos limites estabelecidos pela estrada de circunvalação de 1852 é posterior ao alargamento da área da cidade em 1885-1886. O apuramento que efectuei em 1887 do número de licenças de construção

¹⁸ Entre 1852 e 1886 (limites estabelecidos por decreto de 22 de Julho de 1886) a área da cidade multiplicou-se por 8, passando de 12,1 Km² para 97,2 Km². De permeio entre estas duas datas existe a modificação introduzida pela lei de 18 de Julho de 1885, que se traduziu num acréscimo substancial da área ocupada pela cidade relativamente a 1852, mas que apenas vigorou um ano. Sobre este tema veja-se a informação coligida por A. Vieira da Silva, «Os limites de Lisboa», *Revista Municipal*, 1941, nos. 5 e 6, pp. 3-15 e 11-23.

que podiam estar compreendidas no território ganho para o município da capital registou um total de 19, 11% do total do licenciamento para novos edifícios realizado neste ano. Alguns anos mais tarde, a área do município de Lisboa é reduzida em 15 Km², ao serem-lhe desanexadas as freguesias de Sacavém e Camarate (decreto de 21 de Novembro de 1903). Também neste caso não se trata de zonas em que então existisse um forte movimento de expansão imobiliária.

O segundo problema metodológico que se colocou foi o de saber se uma contagem agregada do número de licenças de edificação era um estimador eficaz do volume da construção residencial autorizada em Lisboa, medido através da área edificável. Mais do que o número de licenças o indicador ideal teria sido a superfície edificável. Não apenas asseguraria uma mais fácil comparabilidade entre os dados respeitantes a diferentes períodos históricos do que uma eventual conversão monetária (ela própria inviabilizada pela inexistência de quaisquer informações que permitissem converter o número de licenças concedidas no valor dos prédios edificáveis), como também permitiria medir com maior exactidão o desempenho da construção residencial na sua utilização social: isto é, a oferta de espaço residencial para as famílias. No entanto, a exemplo de estudos efectuados noutros centros urbanos europeus, com características seriais apenas dispunha das licenças de construção.

Foi testada a congruência entre as licenças de construção concedidas e o indicador mais correcto do volume da construção residencial licenciada: a área edificável. Para tal recorri à informação mais completa proporcionada pelos quadros estatísticos transcritos no *Arquivo Municipal* entre 1878 e 1885. Adicionalmente foram integradas duas outras séries, um pouco mais longas, mas que comparavam prédios construídos e área edificada, em vez da anterior comparação entre licenças concedidas e área edificável: a primeira utilizou a informação obtida sobre os prédios construídos entre 1901 e 1930 nas zonas de Picoas e Avenidas Novas¹⁹; a segunda baseou-se nos dados estatísticos sobre os prédios construídos entre 1923 e 1937 para o conjunto da cidade de Lisboa, que apresentam não apenas o número de novos edifícios, mas também o valor da área coberta²⁰. Mesmo que não se esteja a abordar o

¹⁹ Trata-se do resultado da abordagem mais intensiva da construção realizada nesta zona, tema que irá ser abordado nos dois últimos capítulos deste trabalho.

²⁰ *Anuário da Câmara Municipal de Lisboa*, 1935, ano I, vol. II, pp. 110-111; *Anuário da Câmara Municipal de Lisboa*, 1936, ano II, mapa 48; *Anuário da Câmara Municipal de Lisboa*, 1937, ano III, mapa 36. A razão para se ter iniciado este teste em 1923 deve-se à total inverosimilhança dos valores apresentados para os anos de 1920-1922 relativamente às áreas. O valor médio da superfície por prédio situava-se nestes três anos em cerca de 1000 metros quadrados, enquanto nos restantes nunca iria chegar a 500 metros quadrados. Ora, aquele era um valor semelhante ao alcançado na área abrangida pelo projecto das zonas (Picoas e Avenidas Novas), onde a superfície por edifício andava pelos 1100 metros quadrados. Esta seria a zona que apresentaria valores mais elevados no contexto da Lisboa dos anos 20 deste século, razão pela qual sustento que deve existir qualquer erro nos dados publicados no *Anuário* relativamente à área edificada nos anos de 1920 a 1922.

mesmo tipo de realidade – no primeiro caso temos edifícios licenciados, nos outros dois dispomos de informações sobre os prédios construídos – se a covariação entre número e área fosse de teor positivo e elevado em todas as situações seria crível que existisse uma grande consistência na utilização do número de licenças como um bom estimador da área edificável.

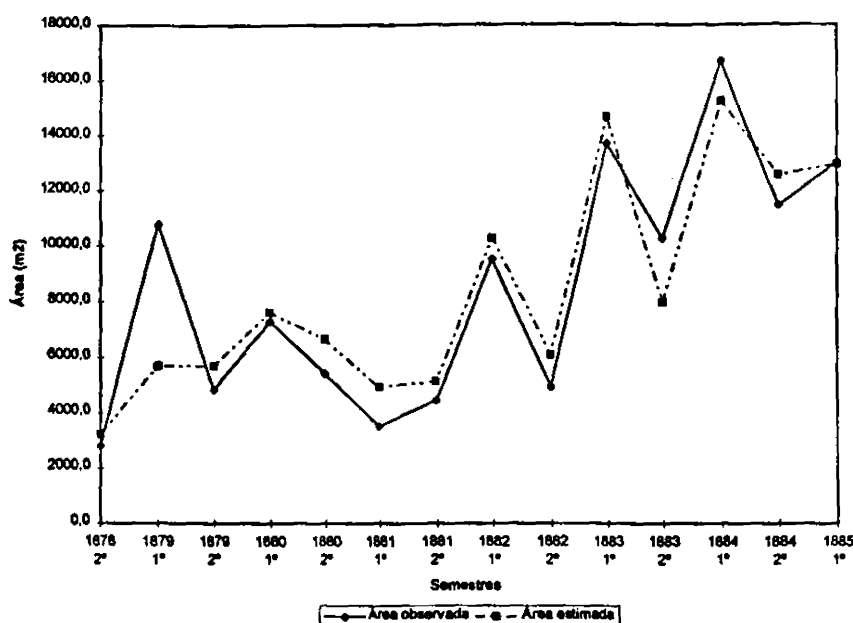
Os resultados foram encorajadores relativamente a qualquer das situações testadas. O quadro das estatísticas da correlação estabelecida entre a área edificável e o número de licenças ou entre o número de prédios construídos e a superfície edificada (Quadro 63) assinala que a variação nesta última variável pode ser explicada sempre em mais de 80% pela variação da primeira, com um nível de significância superior a 99%. Nos valores relativos a 1923-1937 chega aos 93% a percentagem da covariação da área edificada em cada ano explicada meramente pelo número de prédios construídos.

Quadro 63: Resultados da correlação entre a área edificada e o número de licenças (1878-1885)

Estatísticas	1878-1885	Avenidas Novas	1923-1937
Coeficiente de correlação	0,909	0,947	0,965
Coeficiente de determinação (R^2)	0,827	0,897	0,931
Número de observações (semestres)	14	30	15
Valor de F	57,265	242,822	176.339

Fontes: ver texto.

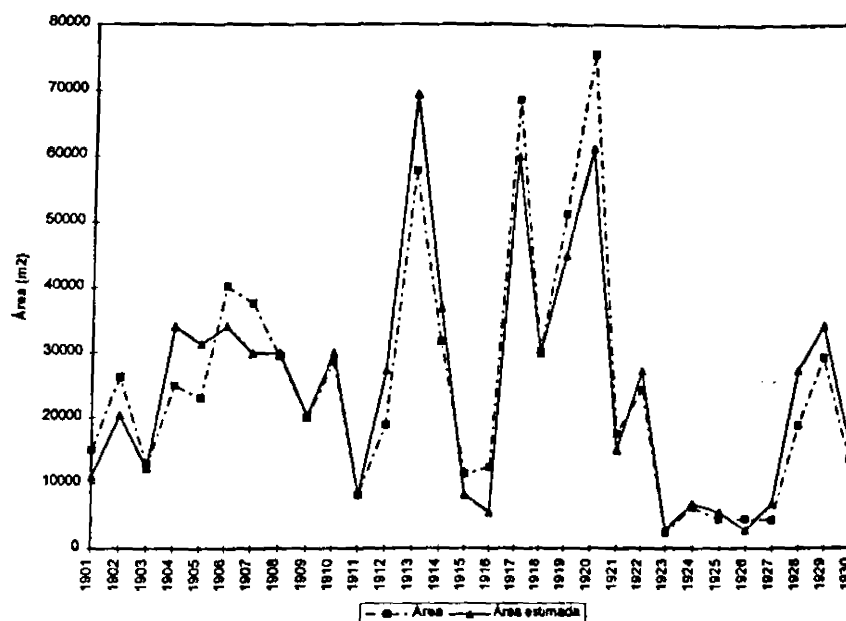
Figura 29: Área edificável observada e área edificável estimada a partir do número de licenças (1878-1885)



A capacidade dos dados referentes às licenças de construção poderem estimar a evolução da área autorizada para fins residenciais é apresentada graficamente na Figura 29, relativamente à série em que os resultados das estatísticas apresentadas no Quadro 63 não são tão satisfatórios. Exceptuando o primeiro semestre de 1879 (2ª observação), os valores estimados são semelhantes aos valores observados. A razão para o comportamento dissonante registado reside nas características específicas apresentadas pelo primeiro semestre de 1879. De facto, trata-se da combinação entre um pequeno número de licenças de edificação concedidas neste semestre e um licenciamento na zona de Campo de Ourique, englobando a construção de dezasseis pequenos prédios, num total de 4730 metros quadrados de área a edificar para habitação. Numa outra situação, em que o número de licenças atingisse valores mais elevados, o peso desta licença que congrega a construção de vários prédios seria esbatida. Neste caso, faz elevar de forma desmesurada a área a edificar autorizada neste semestre, quebrando as relações de covariação observadas em média entre as duas variáveis²¹.

²¹ O carácter anormal deste semestre é igualmente visível no facto de a média de área a edificar por licença ser superior em cerca de 90% à média encontrada ao longo do período que medeia entre 1878 e 1885. Assinale-se que em qualquer dos outros semestres a variação não ultrapassa os 30%.

Figura 30: Área edificada observada e área edificada estimada a partir do número de prédios construídos (1901-1930)



A utilização duma mesma licença para a construção de mais do que um prédio é um caso raro. Na quase totalidade das situações era requerida uma licença para cada prédio ou quando muito uma licença para dois prédios geminados²². A análise estatística da covariação entre a área e o número de licenças aponta igualmente no sentido de o número de licenças poder ser um bom estimador da área construída em cada ano. Mesmo não dizendo respeito à relação entre número de licenças anuais e área edificável, a Figura 30 pode representar o que seria a representação das relações entre área observada e área estimada para a maioria dos anos.

Em face do exposto, considerei que poderia tomar o número de licenças como um indicador fiável da evolução do volume da construção residencial. Os efeitos que a existência de profundas oscilações nas áreas autorizadas por cada licença de edificação poderia ter na construção dum indicador sobre o volume da construção residencial, podem ser postos de parte como fonte de distorções flagrantes. Na esmagadora maioria das

²² Sempre que esta informação era prestada retirei a indicação do número de prédios que eram autorizados por cada licença. Pelo que é possível depreender esta informação é sempre prestada quando se trata dos livros de registo do Serviço de Obras, não existindo semelhante certeza no que diz respeito aos livros de porta, que são bastante mais lacónicos na apresentação dos diferentes requerimentos. Conclui que entre 1878 e 1917, em 26 anos existem referências a licenças para mais do que um prédio, mas que nunca ultrapassam as sete por ano, quedando-se em média por duas. Apenas em 9% dos casos estas licenças múltiplas se destinam à construção de mais do que dois prédios, nunca ultrapassando os 3 prédios com excepção dum caso em 1894 (e o já referido de 1878).

observações realizadas a partir das três situações testadas (licenças e área entre 1878 e 1885, prédios e área edificada entre 1901 e 1930 nas Picoas e Avenidas Novas e entre 1923 e 1937 no conjunto da cidade) estas oscilações não influenciam o sentido da evolução da construção residencial observada a partir dos dois indicadores (área e licenças). Tal facto permite alimentar alguma confiança na qualidade do único indicador disponível sobre a marcha dos pedidos de licenciamento de construção para o período analisado. Os efeitos de distorção que poderiam ser criados por situações como a que sucedeu no primeiro semestre de 1879 ficam desvalorizados, devido à ausência de situações idênticas detectadas (não existe qualquer pedido de licença para a construção de um tão grande número de prédios) e à presunção de que a inevitável variação da área edificável por cada licença deferida teria um comportamento aleatório.

Resta uma última nota nesta apreciação dos problemas metodológicos que se colocaram na avaliação do movimento da construção residencial entre 1860 e 1930. O licenciamento municipal da construção de novos prédios não implica que todos fossem efectivamente edificados. Outros estudos sobre este tema defrontaram-se com o mesmo problema ao utilizarem as licenças de edificação como fonte de informação. Kenwood destaca a necessidade de converter os dados das licenças aprovadas numa estimativa das casas efectivamente construídas²³. Proceda a dois tipos de conversão. Um, de ordem temporal, corrigindo o período que mediava entre a concessão da licença e a edificação do prédio²⁴. Outro, de tipo quantitativo, corrigindo o número de prédios construídos²⁵.

Foi rejeitada a possibilidade de correcção em ambas as direcções propostas por Kenwood. Na impossibilidade de saber se a proporção do número de licenças concedidas que se transformava em prédios edificados se mantinha a mesma ao longo do período considerado²⁶, não tem sentido introduzir um factor de correcção invariável. Mas se em contrapartida se considera que não teria existido qualquer variação na proporção dos prédios edificados, então a adição duma idêntica proporção não modifica os ciclos de desenvolvimento da construção residencial. Também optei por não adicionar qualquer espaço temporal à data em que

²³ A. G. Kenwood, «Residential building activity in north-eastern England, 1853-1913», *Manchester School*, 31, 1963, pp. 115-128.

²⁴ Kenwood considerava que em média este período seria de seis meses. Cooney ou Saul (*ob. cit.*, p. 120) também utilizam o mesmo período de correcção.

²⁵ Segundo o mesmo autor, apenas 85% das casas acabavam por ser construídas. Saul (*ob. cit.*, p. 120) ou J. P. Lewis («Indices of housebuilding in the Manchester conurbation, South Wales and Great Britain, 1851-1913», *Scottish Journal of Political Economy*, 8, 1961, p. 148) propõem uma redução de 10%.

²⁶ Nos anos iniciais do século 20, os livros de registo do serviço de obras principiam a apresentar o momento em que os prédios licenciados estão prontos a habitar. Para 1907 e 1915 calculei a proporção de prédios que tinham esta referência, encontrando proporções da ordem dos 91% no primeiro caso e 87% no segundo.

tinha sido concedida a licença. A exemplo do que sucedia com a proporção das licenças que davam lugar a uma efectiva construção, também aqui não era possível afirmar que o período de tempo se mantinha idêntico²⁷.

3. Testando a série da construção

A concessão de licenças de construção de novos edifícios em Lisboa (1860 e 1917) e os novos prédios construídos (1920-1930) são apresentados no Quadro 64. O seu confronto com outras estimativas possíveis do volume da construção em Lisboa para o período considerado permite testar o grau de credibilidade desta série. Dois outros estimadores foram utilizados: as importações de cimento e os prédios ligados à rede de água.

A utilização maciça de cimento não fazia parte das técnicas de construção residencial utilizadas até ao final do primeiro terço do século actual, embora fosse muito publicitado na revista *A Construção Moderna*, como o material que iria revolucionar a construção civil²⁸. O primeiro prédio a utilizar uma estrutura de cimento armado teria sido construído na rua Barbosa do Bocage, nº 18, segundo o autor de *Os construtores tomarenses*. No entanto, era usado já na construção, embora sem as características estruturais que iria revestir a aplicação do cimento armado²⁹. A utilização que de forma compulsiva lhe é dada na regulamentação municipal sobre esgotos, diz respeito à sua utilização nos canos parciais de esgoto ligando as habitações aos canos gerais instalados nas ruas postura No início deste século processou-se a publicação de um conjunto de trabalhos de carácter técnico sobre a utilização do cimento armado na construção civil, realçando-se a sua solidez e a sua economia. No entanto, é sempre assinalada a sua fraca difusão na edificação privada. O cimento de Portland é explicitamente citado como devendo ser utilizado na canalização dos esgotos³⁰, podendo, por isso, servir como uma variável de aproximação à marcha da edificação

²⁷ Em 1907 este período era em média de sete meses, enquanto em 1915 era de 9 meses.

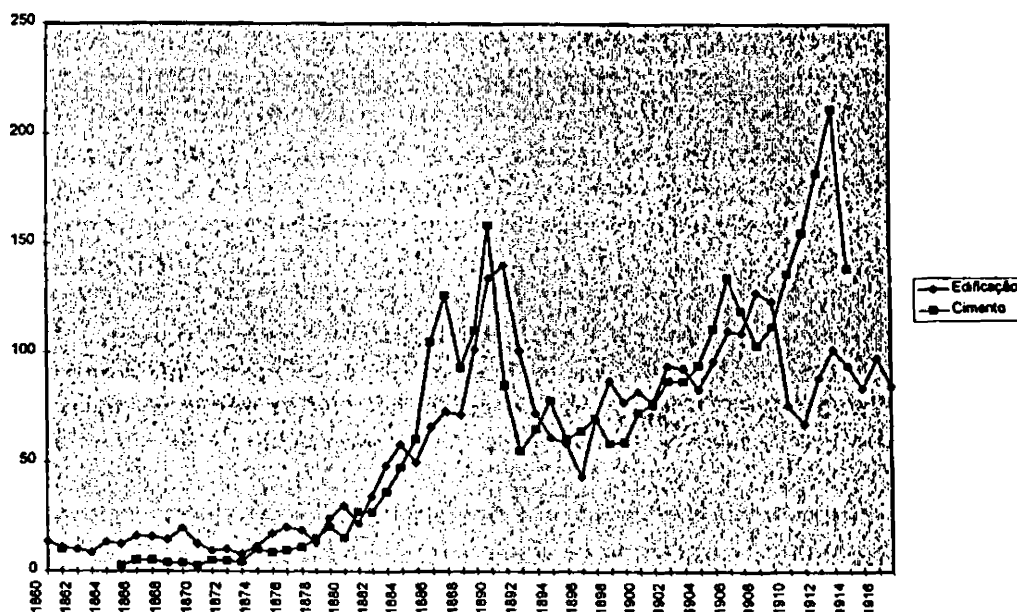
²⁸ A revista *A Construção Moderna* publicou-se entre 1900 e 1907, procurando tornar-se um órgão de informação e divulgação de novas técnicas para a construção civil e obras públicas. A revista *Construção Moderna* constituiu um forum privilegiado para a difusão de artigos técnicos sobre a utilização do cimento na construção civil. Veja-se, nomeadamente, os números 1-4 e 12-18 de 1900. Num outro artigo, apresentam-se estimativas de economia na ordem dos 25 a 50% (nº 49, 1902, p. 8).

²⁹ Um exemplo é fornecido pela descrição que é feita da vila edificada na Avenida António Augusto de Aguiar para Carlos Correia da Silva, em que o cimento é explicitamente citado na memória descritiva como sendo utilizado nesta construção (*A Construção Moderna*, 1900, 14, p. 3).

³⁰ Postura aprovada na sessão de 13 de Julho de 1889, *Actas das Sessões da Câmara Municipal de Lisboa*, p. 108.

residencial. Embora produzido em Portugal desde finais do século passado³¹, grande parte do cimento continuava a ser importado. Os resultados da comparação entre o perfil da série do licenciamento de novos edifícios e o das importações de cimento fornece boas indicações relativamente à plausibilidade das flutuações da construção residencial evidenciadas pelas licenças de construção (Figura 31). A correlação entre as duas variáveis é elevada, com o coeficiente de determinação a alcançar os 0,664 (R^2). Nota-se algum desajustamento no movimento das duas variáveis, de tal forma que incorporando um intervalo de menos um ano na série das licenças de edificação se chega a um valor mais elevado de covariação entre as duas variáveis ($R^2=0,713$). Prolongando as licenças de edificação por mais tempo os sinais sobre as expectativas dos agentes económicos relativamente à situação do mercado imobiliário, este desajustamento manifesta-se de acordo com o que seriam as relações esperadas entre as duas variáveis.

Figura 31: Evolução das licenças de edificação de prédios novos e as importações de cimento, 1860-1917 (índice 100=1900-1909)

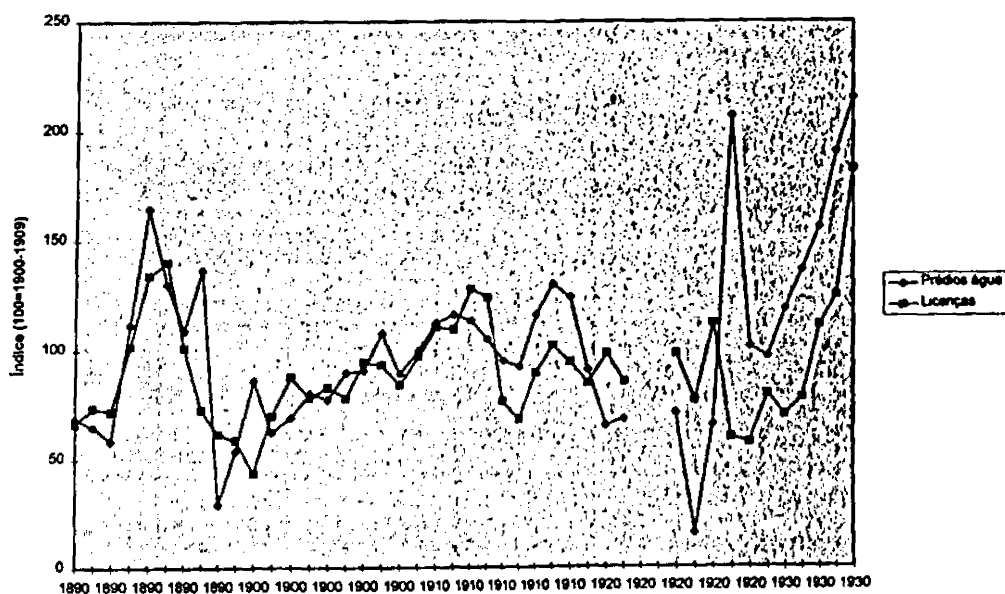


A partir de 1878 todos os prédios construídos em Lisboa deveriam estar ligados à rede de água gerida pela Companhia da Água de Lisboa, empresa privada que detinha a concessão deste serviço. Constitui uma

³¹ Em 1893 funda-se a fábrica de Alhandra por António Moreira Rato & Filhos em 1893, que vai iniciar a produção do cimento de Portland em Portugal, e, dez anos mais tarde, cria-se a Companhia de Cimentos de Portugal, com capitais belgas (José da Paixão Castanheira das Neves, «Breve notícia sobre alguns materiais de construção não metálicos, nacionaes» in AAVV, *Notas sobre Portugal*, vol. 1, Lisboa, Imprensa Nacional, 1908, pp. 161-180).

outra possibilidade de conhecer a plasticidade da série construída a partir das licenças de edificação relativamente a uma outra série que pode constituir um bom indicador das flutuações da construção residencial (Figura 32)³². Mais uma vez a comparação entre os movimentos traçados pelas duas séries reproduz sensivelmente as mesmas flutuações, desenhando ciclos sensivelmente idênticos o que permite depositar na série recolhida sobre as licenças de edificação alguma confiança³³.

Figura 32: Evolução das licenças de edificação de novos prédios e dos novos prédios ligados à rede de água, 1886-1917 (Índice 100=1900-1909)



³² Embora existam dados sobre os novos prédios ligados à rede de canalização da água desde 1873, só a partir de 1879 entrou em vigor a legislação de «encanamento obrigatório». No entanto, nos primeiros dois anos (1879 e 1880) o número de prédios canalizados continua sensivelmente o mesmo, o que provavelmente explicará a forte concentração de prédios ligados à rede de distribuição de água entre 1881 e 1885. Os números são de tal forma elevados (1334 novos prédios, em média, durante esses cinco anos), que decidi iniciar apenas a comparação em 1886, quando se alcançam valores mais regulares.

³³ O coeficiente de determinação entre as duas séries é de 0,459.

Quadro 64: Número de novas licenças de edificação e de ampliação (1860-1917), prédios construídos e ampliados (1920-1930) em Lisboa

Anos	Edificação		Ampliação	
	Nº	Índice	Nº	Índice
1860	35	14	24	29
1861	28	11	14	17
1862	26	10	36	44
1863	22	9	33	39
1864	34	14	44	53
1865	32	13	19	23
1866	41	16	24	29
1867	40	16	43	53
1868	37	15	36	44
1869	50	20	27	33
1870	32	13	40	48
1871	24	10	34	41
1872	26	10	31	38
1873	20	8	18	22
1874	29	12	31	38
1875	44	18	38	46
1876	52	21	39	47
1877	48	19	36	44
1878	34	13	34	41
1879	62	25	32	39
1880	77	31	29	35
1881	56	22	33	40
1882	87	35	41	50
1883	122	49	46	56
1884	146	58	41	50
1885	126	50	57	69
1886	167	66	53	64
1887	185	74	83	101
1888	181	72	90	109
1889	256	102	110	133
1890	337	134	108	131
1891	352	140	108	131
1892	254	101	87	106
1893	183	73	86	104
1894	155	62	89	108
1895	148	59	70	85
1896	110	44	56	68
1897	176	70	73	89
1898	220	88	65	79
1899	196	78	68	83
1900	208	83	60	73
1901	196	78	70	85
1902	237	94	74	90
1903	234	93	75	91
1904	211	84	75	91

Anos	Edificação		Ampliação	
	Nº	Índice	Nº	Índice
1905	243	97	81	98
1906	277	110	98	119
1907	275	109	84	102
1908	321	128	106	129
1909	311	124	100	122
1910	192	76	52	63
1911	171	68	72	87
1912	224	89	72	87
1913	256	102	64	78
1914	237	94	59	72
1915	212	84	63	77
1916	246	98	65	79
1917	214	85	50	61
1918				
1919				
1920	246	98	111	135
1921	192	76	105	128
1922	281	112	93	113
1923	150	60	90	109
1924	144	57	149	181
1925	199	79	101	123
1926	176	70	137	166
1927	195	78	86	104
1928	279	111	361	439
1929	313	125	281	341
1930	458	182	307	373

Fontes:

Licenças: 1860-1878: Livro de prospectos e Livros de porta; 1879-1884: mapas semestrais das licenças de edificação, *Archivo Municipal* (anos respectivos); 1885-1917: *Livros de obras particulares*

Edifícios construídos: *Anuário da Câmara Municipal de Lisboa*, 1935, ano I, vol. II, pp. 110-111.

Anexo 4: Orçamentos de receitas e despesas da Câmara Municipal de Lisboa, população residente no concelho de Lisboa e evolução dos preços

Receitas	1860-1864	1870-1874	1880-1884	1889-1894	1899-1904	1909-1913
Bens Próprios	55143,112	99531,267	409386,843	634280,143	746168,392	863774,586
Consignações governamentais.	105452,000	132843,032	203208,353	244602,400	818616,984	800777,698
Empréstimos	820,000	23772,800	540595,031	41664,000	0,000	0,000
Impostos	18658,854	6010,075	10196,781	890453,424	493087,592	486349,011
Multas e licenças	20664,000	22623,556	24052,530	63681,948	76504,546	85068,317
Outras receitas	46787,954	26949,295	195843,092	408931,991	305024,891	601463,767
Terrenos	0,000	938,400	26218,919	110508,129	357828,705	216771,218
Total	247525,921	312668,424	1409501,550	2394122,036	2797231,109	3054204,595
Despesas						
Administração	35225,423	36078,236	54373,108	180099,282	227881,759	262763,008
Assistência	1640,000	1537,933	15264,304	70017,328	91980,284	50167,058
Infra-estruturas	171291,605	225830,655	873518,963	1263416,519	1541701,484	1788698,320
Instrução	710,940	1376,616	50160,714	127265,466	3020,304	2173,522
Dívida municipal	47062,576	41050,707	186258,748	509836,770	878068,322	883141,988
Outras despesas	5115,570	6934,513	74132,355	129183,783	34804,733	67262,166
Total	261046,114	312808,660	1253708,192	2279819,147	2777456,886	3054206,062
Índice de preços	82,0	78,2	82,6	86,8	92,6	98,0
População	163727	176897	205309	312020	369398	440306

Nota: A inexistência de saldo 0 entre receitas e despesas deve-se ao método de apuramento da contabilidade municipal que apresentava expressamente um défice a ser ultrapassado através da criação de receita especial no decorrer do exercício ou que o disfarçava através da orçamentação de dívidas que se reconhecia como não iriam ser pagas. Isso mesmo era confessado na elaboração do orçamento: «Não permitindo a exiguidade da receita satisfazer em concorrência com as despesas correntes as dívidas passivas, se tem calculado nos últimos orçamentos ficar por pagar uma parte das despesas votadas» (*Arquivo Municipal*, 1871, p. 1022; veja-se também a resposta de José Elias Garcia, vereação às críticas do Ministério do Reino a propósito da elaboração do orçamento suplementar de 1877-1878, no preâmbulo publicado em «Orçamento suplementar ao anno economico de 1877-1878», Lisboa, 1878). Tratava-se da acumulação de uma dívida passiva, a fornecedores de bens e serviços ao município, que aumentava de ano para ano.

Unidades:

Receitas e despesas da câmara: média anual em milhares de réis

População: média de cinco anos

Índice de preços: média de cinco anos

Fontes:

Receitas e despesas da Câmara Municipal de Lisboa – orçamentos dos anos respectivos

Índice de Preços: Maria Eugénia Mata e Nuno Valério, *História económica de Portugal*, Lisboa, Presença, 1994, quadro B

População: Censos dos anos de 1840, 1864, 1878, 1890, 1900, 1911 e 1920, número de habitantes na área administrada pelo município, com interpolação para os anos em que não existiam dados.

Anexo 5: Cronologia – Plano de urbanização de Picoas e Avenidas Novas e marcos importantes na modernização das infra-estruturas de Lisboa

Fase do projecto	Data	Acontecimento
Pré-história	1835	Primeiro cemitério público (Prazeres)
	1836	Introdução da iluminação a gás
	1856	Primeira linha de caminho de ferro (Lisboa-Carregado)
	1858	Apresentação da possibilidade de expansão da cidade para norte do Passeio Público
		Companhia das Águas, criação de uma rede domiciliária de abastecimento de água
	1860	Construção do Aterro (Cais do Sodré-Santos)
	1863	Construção do matadouro da Cruz do Tabuado (Picoas)
	1864	Decreto que consagra um novo enquadramento legislativo da urbanização e impunha a realização de um plano geral de melhoramentos (31/12/1864)
	1865	Estação ferroviária de Santa Apolónia
	1873	Introdução dos tramways
	1874-1877	Iniciativas legislativas para aprovar um diploma que permitisse a expropriação por utilidade pública das zonas laterais ao leito das ruas
	1877	Mercado de Santa Clara
		Aprovação da construção da avenida da Liberdade, por proposta do vereador Rodrigo Afonso Pequeto (12/10/1877)
		Reprovação parlamentar da lei de expropriação por zonas
	1878	Nova iniciativa para a aprovação de uma lei de expropriação por zonas
	1879	Aprovação do projecto urbanístico da Avenida da Liberdade, depois da sua aprovação pela Comissão de Obras e Melhoramentos Municipais em 18 de Julho de 1879 (21/7/1879)
		<i>Proposta da Comissão de Obras e Melhoramentos Municipais para que o novo boulevard se chame Avenida da Liberdade e as suas obras iniciadas solenemente em 24 de Agosto de 1879 (aprovação pela vereação em 18 de Agosto de 1879)</i>
	1880	<i>Aprovação do projecto e inauguração das obras do Bairro Camões promovido pelo Sindicato dos Terrenos de Santa Marta</i>
		<i>Elaboração final do Plano de Melhoramentos da Capital</i>
		Estudo do sistema de esgotos da capital.
Impulso	1881	Mercados da avenida 24 de Julho e de São Bento
	1885	Mercado da Praça da Figueira
		Concurso internacional para a construção do porto de Lisboa
	1886	<i>Inauguração da Avenida da Liberdade e conclusão das ruas Barata Salgueiro e Castilho</i>
	1887	Concurso internacional de projectos urbanísticos para o Parque da Liberdade
		Estação ferroviária do Rossio

Concretização	1887	<i>Apresentação de um ante-projecto de uma avenida entre o topo da avenida da Liberdade e o Campo Grande (26/11/1887)</i>
	1888	<i>Concurso internacional para a realização do jardim da Liberdade (2/6/1888)</i> <i>Discussão na Câmara dos Deputados e na Câmara dos Pares sobre o projecto de lei declarando a utilidade pública das expropriações de toda a zona abrangida pelo projecto urbanístico do Parque da Liberdade, Picoas e Avenidas Novas</i> <i>Carta de lei declarando a utilidade pública das expropriações por zonas (9/8/1888)</i> <i>Apreciação dos projectos apresentados ao concurso internacional para a construção do Parque da Liberdade, com exposição pública dos vinte e nove projectos concorrentes vindos de oito países. Escolha do projecto apresentado por Henri Lusseau</i> <i>Constituição da comissão que vai elaborar o projecto definitivo (engenheiros Ressano Garcia e António Maria Avelar, arquitecto José Luís Monteiro, jardineiro J. Daveau)</i> <i>Início das obras do Porto</i>
	1889	<i>Aprovação do projecto definitivo da urbanização do Parque da Liberdade, Picoas e Avenidas Novas (13/4/1889)</i> <i>Decreto governamental que aprova o projecto das obras da urbanização do Parque da Liberdade, Picoas e Avenidas Novas (4/10/1889)</i> <i>Edital com os nomes dos proprietários e identificação topográfica dos prédios a expropriar (12/11/1889)</i>
	1890	<i>Ultimatum inglês (11/1/1890)</i> <i>Destituição da vereação eleita e nomeação de uma comissão administrativa (10/3/1890)</i>
	1891	<i>Crise financeira.</i> <i>Conclusão da linha de caminho de ferro da cintura</i>
	1892	<i>Possibilidade de realização de projectos de edificação, reedificação ou ampliação em áreas abrangidas pelo plano de melhoramentos, caso a câmara não tivesse intenção de os realizar a curto prazo (6/4/1892)</i> <i>Abandono do padrão-ouro.</i>
	1894	<i>Empréstimo de 400 contos de réis junto da Caixa Geral de Depósitos para a realização das obras e expropriações na 1ª zona</i> <i>Apresentação por parte de H. Lusseau de um projecto de contrato para a urbanização da primeira zona</i>
	1895	<i>Aprovação por parte da vereação do contrato provisório com H. Lusseau</i> <i>Início do processo de expropriações na avenida Fontes Pereira de Melo</i>
	1897	<i>Aprovação do nome de Ressano Garcia para a avenida entre o Saldanha e o Campo Grande (28/4/1897)</i> <i>Rescisão do contrato provisório assinado com H. Lusseau (4/6/1897)</i> <i>Início dos trabalhos de terraplanagem para a construção da Praça Marquês de Pombal, António Augusto de Aguiar e Fontes Pereira de Melo</i>
	1898	<i>Construção do viaduto sobre a avenida Fontes Pereira de Melo</i>
	1898	<i>Início da venda de lotes na avenida Fontes Pereira de Melo</i>
	1899	<i>Projecto definitivo do Parque da Liberdade</i>

1900	<i>Terraplanagens nas ruas adjacentes à avenida Fontes Pereira de Melo e na avenida Ressano Garcia</i>
1900	<i>Conclusão do processo de expropriações para a Praça Duque de Saldanha</i>
1900	<i>Projecto de alteração da avenida António Maria de Avelar</i>
1902	<i>Empréstimo de 400 contos de réis junto da Caixa Geral de Depósitos para a realização das obras e expropriações na 2ª zona</i>
1902	<i>Início da construção da avenida Ressano Garcia</i>
1902	<i>Início da venda de lotes na avenida Ressano Garcia</i>
1903	<i>Projecto de prolongamento das avenidas António Maria de Avellar e Pinto Coelho</i>
	<i>Regulamento de salubridade das edificações urbanas (14/2/1903)</i>
1904	<i>Aprovação de novo plano de melhoramentos da capital por parte da vereação</i>
1906	<i>Inauguração dos eléctricos até ao Campo Pequeno, subindo as avenidas Fontes Pereira de Melo e Ressano Garcia</i>
1907	<i>Aprovação do projecto de construção do viaduto ferroviário sobre as avenidas António Maria de Avellar e Ressano Garcia</i>
1911	<i>Deliberação da Comissão Executiva da CML permitindo a venda a prestações dos lotes</i>
1912	<i>Lei de expropriação por utilidade pública, que institui o princípio da expropriação por zonas em meio urbano (26/7/1912)</i>
1915	<i>Conclusão das obras com excepção de pequenos troços de ruas</i>

Anexo 6: Lei de expropriação por zonas de 9 de Agosto de 1888

[...]

Artigo 1º São declaradas de utilidade publica e urgente as expropriações dos predios, rusticos e urbano, comprehendidos nas zonas que forem necessarias á camara municipal de Lisboa, para construir o parque da avenida da Liberdade e ruas adjacentes, parallelas ou incidentes, e para a abertura da avenida das Picôas ao Campo Grande, e ruas adjacentes, parallelas ou incidentes.

Parágrafo unico. As expropriações poderão abranger também uma faixa anexa e exterior aos respectivos perimetros, até á largura de 50 metros.

Artigo 2º Os planos e traçados das obras mencionadas no artigo precedente serão previamente approvados pelo governo, ouvida a junta consultiva de obras publicas e minas.

Artigo 3º É concedida a todos os proprietarios, cujos prédios estiverem comprehendidos no plano das obras mencionadas no artigo 1º e seu parágrafo unico, a preferencia .na execução das mesmas obras, se se obrigarem a executal-as no prazo fixado pelo governo conforme o plano devidamente approvado, e se mostrarem que dispõem dos recursos indispensaveis para esse fim. Igual preferencia será concedida, nos mesmos termos, aos proprietarios que possuirem mais de metade dos terrenos a expropriar, sendo n'este caso expropriados, nos termos dos parágraphos seguintes, os terrenos pertencentes aos que não quizerem associar-se com os outros para usar da preferencia.

Parágrafo 1º O direito de preferencia estabelecido n'este artigo deverá ser exercido, com relação a ambas ou a cada uma das zonas mencionadas no artigo 1º, no praso de cem dias, depois de approvado e exposto ao publico o plano das obras.

Parágrafo 2º Se os proprietarios não usarem da preferencia estabelecida n'este artigo, a camara municipal de Lisboa será obrigada á execução das mesmas obras que constarem do plano que tiver sido approvado, e a cuja execução seriam obrigados os proprietarios, se tivessem usado d'esta preferencia; se, porém, a camara der de empreitada as referidas obras, o praso da execução d'ellas nunca poderá exceder aquelle que tiver sido imposto aos proprietarios, sob pena de ser obrigada a camara a pagar aos respectivos proprietarios 10 por cento sobre as indemnisações que por esta lei lhe são devidas.

Parágrafo 3º Se os proprietarios não usarem do direito de preferencia consignado n'este artigo e seu parágrafo 1º. Proceder-se-ha á expropriação dos mencionados predios pelo seu valor actual e nos termos da legislação vigente, e, posteriormente, á venda em hasta publica, por

conta da camara e dos proprietarios, dos predios ou parte d'elles que sobraem das obras municipaes, pertencendo á camara, alem do primitivo preço da expropriação, 75 por cento do augmento do valor obtido em praça, e 25 por cento do mesmo augmento aos respectivos proprietarios. Os proprietarios expropriados poderão, comtudo, no acto da praça, usar do direito de preferencia, restituindo á camara o preço da expropriação, e cedendo-lhe 75 por cento do augmento do valor obtido na praça.

Parágrafo 4º Quando os predios expropriados e postos em praça pertencessem a mais de um proprietario, o direito de preferencia estabelecido no paragrafo antecedente pertencerá áquelles que tiverem, com frente para as novas ruas, praças e avenidas, maior porção d'esses predios. Sempre que não haja inconveniente para a realisação do plano de obras e das futuras construcções, formar-se-hão os lotes para a venda em terrenos de um só proprietario. Nos lotes que comprehendam terrenos que houvessem pertencido a mais de um proprietario, aquelle que usar do direito de preferencia pagará aos restantes os 25 por cento sobre o augmento do valor da praça em proporção do terreno de cada um.

Parágrafo 5º Se os proprietarios usarem do direito de preferencia estabelecido no parágrafo 3º, não serão obrigados ao pagamento da contribuição de registo.

Artigo 4º Se nas expropriações de que trata o artigo 1º for comprehendida só parte de algum predio ou edificio, poderá o seu proprietario obrigar a camara a fazer a expropriação de todo o edificio ou predio.

Artigo 5º Fica revogada toda a legislação contraria a esta.

Anexo 7: Distribuição dos lotes pela sua dimensão no «projecto das zonas»

Dimensão dos lotes (m ²)	Número de lotes			Área		
	1ª zona	2ª zona	Total	1ª zona	2ª zona	Total
< 300	9	18	27	2337,2	4478,7	6815,9
300-400	40	64	104	14193,5	22747,0	36940,5
400-500	30	53	83	13390,2	24418,3	37808,5
500-600	39	92	131	21457,2	50996,4	72453,6
600-700	20	119	139	12794,7	75529,8	88324,5
700-800	5	44	49	3661,6	32763,4	36425,0
> 800	5	34	39	4490,3	31950,7	36441,0
Total	148	424	572	72324,6	242884,2	315208,8

Fonte: As fontes utilizadas para a reconstituição da dimensão dos lotes foram variadas. Incluem os mapas e quadros elaborados pela Repartição Técnica para a realização das praças (A.C.M.L., Arco do Cego, 2464, 2466, 2469, 2588, 2863, 2864, 3617, 5605, 5607, 5622-5628, 5632-5649, 6227, 6373), os autos de medição e os autos de arrematação dos lotes (A.C.M.L., Arco do Cego, autos inseridos nas caixas das diferentes ruas). Não existe a área da totalidade dos lotes nas duas zonas, no entanto o número substancial conseguido (148 na primeira zona e 424 na segunda) permite crer que se identificaram os traços característicos do processo de loteamento.

Anexo 8: Distribuição dos compradores de lotes no projecto das zonas pelo número de lotes comprados

Nº lotes comprados	1898-1911		1912-1923		Total	
	Compradores	Lotes	Compradores	Lotes	Compradores	Lotes
1	133	133	102	102	229	229
2	34	68	17	34	57	114
3	6	18	14	42	33	99
4	7	28	5	20	12	48
5 ou +	4	20	13	104	19	144
Total	184	267	151	302	350	634

Fonte: A base de dados que deu origem a este apuramento foi constituída pelos elementos fornecidos pela arrematação dos lotes, de acordo com o tipo de fontes referenciadas na quarta secção do capítulo 6 (autos de arrematação ou de medição; escrituras de compra e venda; referência a qualquer destes documentos nas actas das vereações). Naturalmente só foram considerados os casos de lotes arrematados em que se conhecia o nome do arrematante, o que foi conseguido para 634 lotes.

Anexo 9: Número de Prédios construídos no projecto das zonas entre 1898 e 1930 (ruas seleccionadas)

Ano	Nº. de Prédios	Ano	Nº. de Prédios
1898	1	1915	9
1899	1	1916	7
1900	2	1917	47
1901	11	1918	25
1902	18	1919	36
1903	12	1920	48
1904	28	1921	14
1905	26	1922	23
1906	28	1923	5
1907	25	1924	8
1908	25	1925	7
1909	18	1926	5
1910	25	1927	8
1911	9	1928	23
1912	23	1929	28
1913	54	1930	15
1914	30		

Nota: Foram contabilizados os prédios construídos nas ruas cujos processos de obras forma escrutinados. São as seguintes estas ruas: Barbosa do Bocage, Berna, Casal Ribeiro, Cinco de Outubro, Defensores de Chaves, Duque de Ávila, Elias Garcia, Fontes Pereira de Melo, Filipe Folque, João Crisóstomo, Júlio Dinis, Latino Coelho, Miguel Bombarda, Praia da Vitória, República, Saldanha e Visconde Valmor.

Fontes e Bibliografia

1. Fontes

1.1. Fontes manuscritas

Arquivo da Câmara Municipal de Lisboa, Alto da Eira

Processos de obras. Ruas incluídas no levantamento dos processos de obras: Fontes Pereira de Melo, Filipe Folque, Casal Ribeiro e Latino Coelho, na primeira zona; e todas as da segunda zona com excepção da António Serpa, Conde de Valbom, Sá da Bandeira e Marquês da Fronteira (684 processos).

Arquivo da Câmara Municipal de Lisboa, Arco do Cego

Bairro Almeida Brandão, Caixa 66.

Bairro Andrade, Caixa 14.

Comissão encarregada de elaborar o Plano Geral de Melhoramentos da Capital

Copiador de Ofícios e Minutas de Ofícios

Livros de actas da Comissão de Obras e Melhoramentos Municipais (1877-1885)

Livros de actas da Comissão de Obras Públicas (1886-1892)

Livro de prospectos

Livros de Porta, 1860-1890

Livros de obras particulares, 1887-1817

Plano Geral de Melhoramentos da Capital, 1903: «Planta geral da cidade com todos os estudos que dizem respeito a este anteprojecto» (1:25000) e a «Planta parcial da cidade, entre a Praça do Commercio e o Campo Grande, aprovados e em via de execução a norte do parque Eduardo VII para justificação dos estudos que se lhe seguem» (1:5000).

Projecto das zonas (D.M.G.P.U.), documentação na sua maioria ainda não tratada documentalmente, organizada por ruas, destacando-se os seguintes elementos de informação:

- a) Autos de medição dos lotes
- b) Autos de arrematação dos lotes
- c) Autos de de venda dos lotes
- d) Peças do plano de urbanização aprovado em 1889: mapas de expropriação, plantas do pavimento e dos esgotos, tipo de canalização utilizada, perfis-tipo das ruas, plantas e condições dos contratos de terraplanagem.
- e) Plantas de lotes, que contêm também quadros com os número de identificação das parcelas a serem vendidas, a sua localização e o preço de praça, de que destaco: «Planta de lotes das avenidas Fontes Pereira de Melo, António Maria de Avelar, Ressano Garcia, Praça Duque de Saldanha e Estrada das Picoas», «Avenida Ressano Garcia e ruas adjacentes. Mappa indicando diversos lotes de terreno para venda na 1ª e na 2ª zonas», «Planta das avenidas Fontes Pereira de Melo, Duque de Loulé e rua Camilo Castelo Branco» (2466), «Planta dos lotes das avenidas Fontes Pereira de Melo, Duque de Ávila, Hintze Ribeiro, José Luciano, Barbosa do Bocage, e ruas Pinheiro Chagas, João Crisóstomo e Visconde Valmor» (2469), «Planta dos lotes das avenidas Fontes Pereira de Melo, Duque de Ávila, Hintze Ribeiro, José Luciano, Barbosa do Bocage, e ruas Pinheiro Chagas, João Crisóstomo, Visconde Valmor, Filipe Folque, Barros Gomes, Pedro Nunes, António Ennes, Tomás Ribeiro e Praça Duque de Saldanha» (2588), «Planta geral de lotes na rua Fontes Pereira de Melo» (2863), «Planta de lotes das ruas Tomás Ribeiro, Pinheiro Chagas, Fernão Lopes, Estrada das Picoas, avenidas Fontes Pereira de Melo e António Maria de Avelar» (3617), «Planta dos lotes das avenidas Fontes Pereira de Melo, Ressano Garcia, Duque de Ávila, Hintze Ribeiro, Casal Ribeiro, Pinto Coelho, António Maria de Avellar, José Luciano, Martinho Guimarães, António Serpa, João Crisóstomo, ruas Tomás Ribeiro, Barros Gomes, Fernão Lopes, Latino Coelho, Pinheiro Chagas, Pedro Nunes, António Ennes, Filipe Folque, Visconde de Valmor, Barbosa do Bocage, Campo Pequeno, Praças do Duque de Saldanha e Mouzinho de Albuquerque» (5605); plantas semelhantes com cotas 2464, 2864, 5606, 5607, 5622-5628, 5632, 5633, 5635-5649, 6227, 6773.
- f) Listas de lotes para venda. Por ex.: «Venda de terrenos para edificação. Mappa indicando diversos lotes de terreno ao longo das Avenidas Ressano Garcia, Antonio Maria de Avellar e d'outras avenidas e ruas normalmente a estas» (1906), «Vendas de terrenos para edificações...» (sem data, anterior a 1907), «Avenida Ressano Garcia e ruas adjacentes. Mappa indicando diversos lotes de terreno para venda na 1ª e na 2ª zonas» (sem data, 1905-1907).

Arquivo Histórico-Parlamentar

Censo de 1801. Secção I-II, Caixas 106 e 107.

Recenseamento eleitoral do 3º bairro de Lisboa, freg. de São Sebastião da Pedreira, 1925.

MOPTC, Biblioteca e Arquivo Histórico

Sociedades Anónimas Portuguesas

1.2. Fontes impressas

Actas da Comissão Administrativa da Camara Municipal de Lisboa (vários anos).

Actas da Comissão Municipal (vários anos).

Actas das Sessões da Camara Municipal de Lisboa (vários anos).

Actas das Sessões da Comissão Executiva da Camara Municipal de Lisboa (vários anos).

AGUIAR, António Augusto de, *Melhoramentos do porto de Lisboa*, Lisboa, 1881.

Almanach Portuguez, 1825 e 1826.

ALMEIDA, A. J. Simões de, *A situação dos serviços municipaes em 5 de Novembro de 1890*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1890.

ALMEIDA, J. A. de, *Diccionario abreviado de chorographia, topographia e archeologia das cidades, villas e aldeas de Portugal*, Valença, 1866.

AMARAL, A. Peixoto, *Diccionario geographico de Portugal*, Lisboa, 1902.

Annaes do Município de Lisboa nos annos de 1856 a 1859.

Anuário da Câmara Municipal de Lisboa, 1935-1937.

Anuário estatístico de Portugal, anos de 1884, 1885, 1886, 1892, 1900, 1901-1903, 1904-1905, 1906-1907.

ARANHA, Brito, *Bibliographie des ouvrages portugaises pour servir à l'étude des villes, des villages, des monuments, des institutions, des moeurs et coutumes du Portugal, Acores, Madere et Possessions d'Outremer*, Lisbonne, Section Portugaise a l'Exposition Universelle de 1900, 1900.

Archivo Municipal (1860-1885).

A Architectura Portuguesa

BAPTISTA, João Maria, *Chorographia moderna do Reino de Portugal*, Lisboa, Typ. da Academia Real das Sciencias, 1874-1879.

BASTOS, Teixeira, *A crise. Estudo sobre a situação politica, financeira, económica e moral da nação portuguesa nas suas relações com a crise geral contemporanea*, Lisboa, 1894.

BERMUDES, A. R. Adães, *Projecto para a organização d'uma sociedade promotora de habitações económicas destinadas às classes laboriosas e menos abastadas*, Lisboa, s.n., 1897.

BETTENCOURT, Emiliano Augusto de, *Diccionario Chorographico de Portugal*, Lisboa, Typ. de Joaquim Germano de Sousa Neves, 1870.

Boletim da Associação dos Condutores de Obras Públicas

BRITO, F. Nogueira de, *Roteiro Ilustrado de Lisboa e arredores*, Lisboa, Ed. do Guia de Portugal Artístico, 1935.

CARVALHO, A. L., "Evolução da Engenharia Civil em Portugal" in AAVV, *Notas sobre Portugal*, vol. 1, Lisboa, Imprensa Nacional, 1908, pp. 715-736.

Censo extraordinário da população das cidades de Lisboa e Porto, 1/12/1925, Lisboa, 1926.

CML, *Relatorio da gerencia de 1909*, Lisboa, 1910.

Colecção de disposições relativas a assuntos municipais, Lisboa, 1875.

Collecção de providencias municipais da Camara de Lisboa desde 1833, Lisboa, 1857.

A Construcção Moderna (1900-1907).

Consultas e portarias que deram origem a não poder continuar na administração da iluminação, limpeza, calçadas e águas livres, Lisboa, 1837.

Contrato celebrado com Mr. Henry Lusseau em 7 de Fevereiro de 1895 para a construcção do Parque da Liberdade e das ruas da 1.ª zona. Pareceres e mais documentos relativos a este assumpto, Lisboa, Imprensa Nacional, 1895.

Contrato para a urbanização e alargamento da cidade de Lisboa adjudicado à Sociedade Comercial Financeira, Lda., Lisboa, Imprensa Nacional, 1920.

CRUZ, Francisco Ignacio dos Santos, *Ensaio sobre a topographia medica de Lisboa...*, Lisboa, Typ. de M. J. Coelho, 1843, 2 vols.

CUNHA, I. G. de Barros e, *Liberdade e municipio. A questão da carne*. Lisboa, 1862.

O Dia, ano de 1889.

Diario da Camara dos Senhores Deputados, 1888.

Diário da Câmara dos Senhores Deputados.

ENNES, Guilherme José, *A desinfecção pública em Lisboa*, Lisboa, 1896.

_____, *Processos e progressos da desinfecção pública em Lisboa*, Lisboa, 1901.

Esgotos de Lisboa. Parecer e actas da Comissão nomeada pela Camara Municipal da Lisboa em 4 de Agosto de 1880, Lisboa, Typografia Universal, 1881.

Esgotos de Lisboa: Parecer e actas da Comissão nomeada em portaria de 5 de Maio de 1902, Lisboa, Imprensa Nacional, 1902.

Estatistica demografica da cidade de Lisboa, 1895-1901.

Exposição da Camara Municipal de Lisboa, Lisboa, 1840.

- Exposição comemorativa do cinquentenário de falecimento de Rosa Araújo*, Lisboa, CML, 1943.
- FERREIRA, Theophilo, *Camara Municipal de Lisboa. Breves considerações acerca do estado da sua fazenda*, Lisboa, Typographia Universal, 1879.
- FINO, Cândido da Graça Correia, *Legislação e disposições regulamentares sobre expropriações*, Lisboa, Typ. de Eduardo Roza, 1877.
- FRANZINI, Marino Miguel, «Notícias estadísticas sobre a extensão e população do reino de Portugal, e ilhas do oceano Atlântico», *Almanach Portuguez*, Lisboa, 1826.
- FREITAS, J. R. Rodrigues de, *Crise monetaria e politica de 1876 – causas e remedios*, Porto, Liv. Moré, 1876.
- GAMOND, A. Tomé de, *Mémoire sur le project d'agrandissement de la ville de Lisbonne...*, Paris, Dunod Éditeur, 1870.
- GOMES, Bernardino António, *O esgôto, a limpeza e o abastecimento das aguas em Lisboa*, Lisboa, Typographia da Academia das Sciencias, 1871.
- La Gran Lisboa. Trabajo presentado por la Compañia Madrileña de Urbanización al XIII Congreso de la Asociación española para el progreso de las ciencias acerca del ensanche de Lisboa en forma de ciudad jardín lineal*, Madrid, 1931.
- GUIMARÃES, José Martinho da Silva, *Situação financeira da Camara Municipal de Lisboa*, Lisboa, Typ. Costa Braga, 1892.
- MACHADO, Bernardino, *A indústria em 1893*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1898.
- MARGIOCHI, Francisco Simões, *Assuntos diversos – Serviços municipaes*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1893.
- _____, *Duas palavras acerca da avenida da Liberdade*, Lisboa, Typographia Portugeza, 1886.
- MARTINS, A. A., *Planta Roteiro da cidade de Lisboa e seus arredores com os melhoramentos construídos, projectados e em construção*, Lisboa, 1887.
- MARTINS, Oliveira, «Proteccionismo» in *Fomento rural e emigração*, Lisboa, Guimarães, 1956.
- MATA, José Caeiro da, *O direito de propriedade e a utilidade pública*, Coimbra, 1906.
- _____, *Habitações populares*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1909.
- Mémoire descriptif du project des égouts en exécution à Lisbonne*, Lisbonne, Comp. Typographica, 1900.
- MONTENEGRO, Augusto Pinto de Miranda, *As condições da habitação e a saude publica*, Lisboa, Tipografia Univernal, 1904.
- _____, *Bairros operarios e saneamento urbano*, Lisboa, Tipografia Univernal, 1903.

- _____, *Cadastro sanitario*, Lisboa, Typographia Universal, 1907.
- _____, *A hygiene nas habitações*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1901.
- _____, *Inquerito de salubridade das povoações mais importantes de Portugal. Anno de 1903*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1903.
- _____, *Inquérito aos pateos de Lisboa. Anno de 1902*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1903.
- _____, *O saneamento de Lisboa*, Lisboa, Typographia Universal, 1906.
- MORGADO, Alexandre, *Código de Posturas do município de Lisboa de 30 de Dezembro de 1886 devidamente anotado e ampliado*, 10ª ed., Diário de Noticias, 1923.
- _____, *Guia policial de Lisboa. Posturas e roteiro*, Lisboa, Tip. Empresa Diário de Noticias, 4ª ed. 1926.
- _____, *Regulamentos policiais augmentados com o Codigo de Posturas do municipio de Lisboa de 1886 e todas as deliberações camararias referentes ao mesmo codigo, posteriormente publicadas*, Lisboa, 4ª ed., 1898.
- MOURA, Francisco Pereira de, *Para onde vai a economia portuguesa?* Lisboa: Seara Nova, 1973.
- Movimento da população. Estado Civil. Emigração (1887-1896)*. 5 vols., Lisboa, 1888-1898.
- NEVES, José da Paixão Castanheira das, «Breve notícia sobre alguns materiaes de construcção não metallicos, nacionaes» in AAVV, *Notas sobre Portugal*, vol. 1, Lisboa, Imprensa Nacional, 1908.
- OLIVEIRA, Eduardo Freire de, *Elementos para a história do município de Lisboa*, 2ª ed., Lisboa, 1932, 17 vols.
- Orçamentos municipais (1860-1914)*.
- PACHECO, José Sebastião, *Roteiro da cidade de Lisboa (com os nomes antigos e modernos)*, Lisboa, Liv. Pacheco, 4ª ed., 1926.
- PAES, Miguel, *Melhoramentos de Lisboa. Engrandecimento da Avenida da Liberdade*, três opúsculos, Lisboa, Typographia Universal, 1885-1887.
- _____, *Melhoramentos de Lisboa e seu porto*, Lisboa, Typographia Universal, 1882.
- Parecer da comissão ... sobre a escolha do melhor local para um matadouro em Lisboa*, Lisboa, 1857.
- PÉZERAT, P. J., *Mémoire sur les études d'améliorations et embellissements de Lisbonne*, Lisbonne, Imprimerie Franco-Portugaise, 1865.
- PIMENTEL, Inácio de Sousa Freire, *Relatório sobre o estudo da rede de esgotos da capital*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1924.

- Posturas, regulamentos e outras disposições policiaes da Camara Municipal de Lisboa publicadas posteriormente ao codigo de posturas de 17 de Junho de 1869 e à postura de 23 de Maio de 1870*, Lisboa, 1876.
- Primeiros trabalhos de vivisecção em um corpo administrativo*, Lisboa, 1900.
- Projecto de representação pedindo ao governo uma nova lei de expropriação applicavel á cidade de Lisboa*, Lisboa, Companhia Typographica, 1905.
- Recenseamento geral da população*, anos de 1864, 1878, 1890, 1900, 1911, 1920, 1930, 1940, 1950.
- Regulamento Geral de Construção Urbana para a Cidade de Lisboa*, Lisboa, Tipografia Municipal, 3ª ed., 1936.
- Relatorio ácerca da conversão da divida municipal apresentado na sessão extraordinaria de Outubro*, Lisboa, Imprensa Democratica, 1886.
- Relatório acerca do estado da Fazenda do municipio de Lisboa, seguido do orçamento da receita e despesa municipal para o anno economico de 1874-1875*, Lisboa, Typ. do Jornal do Commercio, 1874.
- Relatorio ácerca do estado financeiro desta Camara organizado em virtude da portaria do Governo de 31 de Janeiro de 1887*, Lisboa, Imprensa Democratica, 1887.
- Relatorio apresentado na sessão extraordinaria de Abril*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1886.
- Relatorio apresentado na sessão extraordinaria de Maio*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1886.
- Relatorio apresentado na sessão de Março*, Lisboa Typ. Universal, 1886.
- Relatório sobre o estudo da rêde de esgotos da capital elaborado pelo engenheiro Inácio Manuel de Sousa Freire Pimentel*, Lisboa, Imprensa Municipal, 1924.
- Relatorio sobre o orçamento rectificado para 1886 apresentado na sessão extraordinaria de Julho*. Lisboa, Imprensa Nacional, 1886.
- RIBEIRO, Manuel Ferreira, *A salubridade de Lisboa*, Lisboa, 1914.
- RITA, Guilherme Santa, *Habitação do operario. Classes menos abastadas: questões económicas*, Typographia de Portugal, 1891.
- SARMENTO, José Evaristo de Moraes, *A epidemia de Lisboa na primavera de 1894*, Porto, Imprensa Portuguesa, 1894.
- SEGURADO, João Emílio Santos, *Acabamentos das construções*, Lisboa, Bibliotheca de Instrucção Profissional, 1915.
- _____, *Alvenaria e cantaria*, Lisboa, Bibliotheca de Instrucção Profissional, 1908.
- _____, *Betão armado*, Lisboa, Bibliotheca de Instrucção Profissional, s.d.
- _____, *Cimento armado*, Lisboa, Bibliotheca de Instrucção Profissional, 1923.

- _____, *Construção civil*, Lisboa, Bibliotheca de Instrução Profissional, s.d.
- _____, *Edificações*, Lisboa, Bibliotheca de Instrução Profissional, 1938.
- _____, *Materiais de construção*, Lisboa, Imp. Portugal-Brasil, 5ª ed., 1935.
- _____, *Terraplenagens e alicerces*, Lisboa, Bibliotheca de Instrução Profissional, 1908.
- SILVA, Joaquim José Ventura da, *Descripção Topographica da Nobilissima Cidade de Lisboa*, Lisboa, Imp. Matoso José, 1835.
- SILVA, José Ignacio Dias da, *A Camara Municipal de Lisboa. Primeiros trabalhos de viviseção em um corpo administrativo*, Lisboa, 1900.
- SOUSA, Joaquim Sabino Eleutério de, *O matadouro municipal de Lisboa*, Lisboa, Lallement Frères, 1878.
- Taboas Topographicas e estatisticas (1801)*, in *Subsídios para a história da estatística em Portugal*, vol. II, Lisboa, INE, 1945.

1.3. Cartografia

ABRANTES, António Emídio, *Elementos para o estudo do plano de urbanização da cidade de Lisboa*, Lisboa, CML, 1938.

CALADO, Maria (coord.), *Atlas de Lisboa. A cidade no espaço e no tempo*, Lisboa, Contexto, 1993.

CLARKE, W. B., «Lisbon», 1833 (Museu da Cidade).

Exposição olisiponense. Plantas e planos. Vistas e aspectos. Bibliografia e vários. Catálogo da exposição, Lisboa, 1914.

FAVA, Duarte José, «Carta topográfica de Lisboa e seus suburbios», 1807, 1:50000 (Museu da Cidade).

FOLQUE, Filipe, «Carta topográfica da cidade de Lisboa», 1871, 1:10000 (Museu da Cidade).

«Lisboa 1897: planta da parte da cidade baixa da Avenida da Liberdade com os projectos das zonas do Parque da Liberdade, Avenida das Picoas ao Campo Grande, ruas adjacentes e Bairro Camões», 1:10000 (Museu da Cidade).

Lisboa na 2ª metade do século XVIII (plantas e descrições das suas freguesias), recolha e índices de Francisco Santana, Lisboa, CML, s.d.

MARTINS, A. A., *Planta Roteiro da cidade de Lisboa e seus arredores com os melhoramentos construídos, projectados e em construção*, Escala 1:5000, Lisboa, 1887 (Biblioteca Nacional).

PINTO, Silva, «Levantamento topográfico de Lisboa», 1904-1911, 1:1000 (Arquivo da C.M.L., Arco do Cego).

PIRES, Caldeira, «Plan of Lisbon: and its harbour: 1898», 1:8500 (Museu da Cidade, Colecção Vieira da Silva).

_____, «Planta completa da cidade até à linha-limite da sua circunvalação», 1909.

TINOCO, João Nunes, «Planta da cidade de Lisboa», 1650 (Museu da Cidade)

«Planta da cidade de Lisboa: com os diferentes melhoramentos introduzidos e projectados», 1888 (Grupo de Estudos Olissiponenses)

SILVA, Augusto Vieira da, *Plantas topográficas de Lisboa*, Lisboa, CML, 1950.

2. Estudos

2.1. Perspectivas comparadas

- ABRAMOVITZ, Moses, *Evidences of Long Swings in Aggregate Construction since the Civil War*, New York, National Bureau of Economic Research, 1964.
- ABRAMS, Philip e WRIGLEY, Edward Anthony (eds.), *Towns in societies: essays in economic history and historical sociology*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1978.
- ADAMI, Rosalinda e AGO, Luisa, «I fenomeni di trasformazione urbana e il ruolo del ceto imprenditoriale» in Giorgio Fiocca (ed.), *Borghesi e imprenditori a Milano dall'Unità alla prima guerra mondiale*, Bari, Laterza, 1984, pp. 291-362.
- ADICKES, Franz, «Ricomposizione fondiaria ed esproprio per zone come mezzi di ampliamento razionale delle città (1893)», *Storia Urbana*, no. 65, 1993, pp. 63-90.
- ADORNO, Salvatore e SORBA, Carlotta (eds.), *Municipalità e borghesie padane tra ottocento e novecento. Alcuni casi de studio*, Milano, Franco Angeli, 1991.
- ALAIMO, Aurelio, *L'organizzazione della città. Amministrazione comunale e politica urbana a Bologna dopo l'Unità (1859-1889)*, Bologna, Il Mulino, 1990.
- , «Normativa sull'exproprio e interventi urbanistici in Italia, 1815-1885», *Storia della città*, no. 46, 1988, pp. 91-99.
- ALDCROFT, Derek H., «Urban Transport Problems in Historical Perspective» in Anthony Slaven e Derek H. Aldcroft (eds.), *Business, Banking, and Urban History: Essays in Honour of S. G. Checkland*, Edinburgh, John Donald, 1982, pp. 220-232.
- ALLAN, C. M., «The genesis of British urban redevelopment with special reference to Glasgow», *Economic History Review*, 2nd ser., 17, 1965, pp. 598-613.
- ALONSO, William, «A theory of the urban land market», *Papers and proceedings of the regional science association*, 6, 1960, pp. 149-157.
- ANDERSON, Letty, «Fire and disease: the development of water supply systems in New England, 1870-1900» in Joel A. Tarr e Gabriel Dupuy (eds.), *Technology and the rise of the networked city in Europe and America*, Philadelphia, Temple Univ. Press, 1988, pp. 137-156.
- ANTONELLI, Carlo F., «Acque sporche. Londra e il «Metropolitan Board of Works», 1855-1865», *Storia Urbana*, 16, no. 61, 1992, pp. 61-110.

- ARCHER, John, «Individualism, the Middle Class, and the Genesis of the Anglo-American Suburb», *Journal of Urban History*, 14, no. 2, 1988, pp. 214-253.
- ARMIÑO PEREZ, Luis Alonso e PIÑON PALLARÉS, Juan Luis, «Le città e l'urbanistica in Spagna durante l'Ottocento», *Storia Urbana*, no. 46, 1989, pp. 3-58.
- ARNOTT, Richard, «Economic Theory and Housing» in Edwin S. Mills (ed.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. 2, Amsterdam, Elsevier Science Publishers, 1987, pp. 959-988.
- ASPINALL, Peter J., *Building applications and the building industry in nineteenth century towns: the scope for statistical analysis*, Birmingham, Centre for Urban and Regional Studies, Birmingham University, 1978.
- , «The internal structure of the housebuilding industry in nineteenth-century cities» in James H. Johnson e Colin G. Pooley (eds.), *The structure of nineteenth-century cities*, London, Croom Helm, 1982, pp. 75-106.
- ASPINALL, P. J. e WHITEHAND, J. W. R., «Building plans: a major source for urban studies», *Area*, 12, no. 3, 1980, pp. 199-203.
- BAINES, Dudley, *Migration in a mature economy. Emigration and internal migration in England and Wales, 1861-1900*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1986.
- BAIROCH, Paul, *Cities and economic development: from the dawn of history to the present*, Chicago, Univ. of Chicago Press, 1988.
- , *La population des villes européennes de 800 à 1850. Banque de données et analyse sommaire des résultats*, Geneva, 1988.
- , «Urbanization and the economy in pre-industrial societies: the findings of two decades of research», *Journal of European Economic History*, 18, no. 2, 1989, pp. 239-290.
- BALESTRERI, Isabella, «Milano 1864. Progetti per la città», *Storia urbana*, no. 50, 1990, pp. 77-96.
- BALL, Michael, «A critique of urban economics», *International Journal of Urban and Regional Research*, 3, 1979, pp. 309-332.
- , «Land at the margin? A comment on Evans, 'On differential rent and landed property'», *International Journal of Urban and Regional Research*, 16, no. 1, 1992, pp. 138-141.
- BALZANI, Roberto, *Un comune imprenditore. Pubblici servizi, infrastrutture urbane e società a Forlì (1860-1945)*, Milano, Franco Angeli, 1991.
- BARBIER, Jean-Michel, «L'eau potable à Paris» in François Caron et al. (eds.), *Paris et ses réseaux: naissance d'un mode de vie urbain, XIXe-XXe siècles*, Paris, Hotel d'Angouleme-Lamoignon, 1990, pp. 163-172.

- BARDET, Jean-Pierre et al., *Le bâtiment. Enquête d'histoire économique, XIVe-XIXe siècles. Tome I: Maisons rurales et urbaines dans la France traditionnelle*, Paris, Mouton, 1971.
- BARKER, T. C., «Urban Transport» in Michael J. Freeman e Derek K. Aldcroft (eds.), *Transport in Victorian Britain*, Manchester, Manchester University Press, 1988, pp. 134-170.
- BARROWS, Robert G., «Beyond the Tenement: Patterns of American Housing, 1870-1930», *Journal of Urban History*, no. 9, 1983, pp. 395-420.
- BEDALE, Caroline, «Property relations and housing policy: Oldham in the late nineteenth and early twentieth centuries» in Joseph Melling (ed.), *Housing, Social Policy and the State*, London, Croom Helm, 1980, pp. 37-72.
- BÉDARIDA, François e SUTCLIFFE, Anthony R., «The street in the structure and life of the city: reflections on nineteenth-century London and Paris» in Brice M. Stave (ed.), *Modern Industrial City. History, Policy and Survival*, Beverly Hills/London, Sage, 1981, pp. 21-38.
- BEITO, David T. e SMITH, Bruce, «The formation of urban infrastructure through non-governmental planning: the private places of St. Louis, 1869-1920», *Journal of Urban History*, XVI, 1990.
- BERGERON, Louis, «Haute banque parisienne et spéculation immobilière au XIXe siècle» in Maurice Garden e Yves Lequin (ed.), *Construire la ville (XVIIIe-XIXe siècles)*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 1983, pp. 13-26.
- _____ (ed.), *Parigi*, Bari, Laterza, 1989.
- BERGERON, Louis e RONCAYOLO, Marcel, «Da Haussmann ai giorni nostri» in Louis Bergeron (ed.), *Parigi*, Bari, Laterza, 1989, pp. 217-297.
- _____, «Saggio sulla storia delle città moderne in Francia» in A. Caracciolo (ed.), *Dalla città preindustriale alla città del capitalismo*, Bologna, Il Mulino, 1975, pp. 247-290.
- BERRIDGE, Virginia, «Health and medicine» in F. M. L. Thompson (ed.), *The Cambridge social history of Britain. Social agencies and institutions*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1990, pp. 171-242.
- BERRY, Brian J. L., *The human consequences of urbanisation: divergent paths in the urban experience of the twentieth century*, London, Macmillan, 1974.
- _____, «City size distribution and economic development», *Economic Development and Cultural Change*, 1961, 9, pp. 571-587.
- BLAUG, M., *História do Pensamento Económico* (trad. port. de *Economic Theory in Retrospect*), Lisboa, Publ. D. Quixote, 1989.
- BOCCHI, Renato, «Progettare secondo regola: La progettazione urbana in Gran Bretagna fra sette e ottocento», *Storia Urbana*, 16, no. 61, 1992, pp. 29-60.

- BONANNI, Lorella, «Il primo piano regolatore moderno di Pisa, 1870», *Storia Urbana*, no. 66, 1994, pp. 91-108.
- BORTOLOTTI, Lando, «Architetti, urbanisti e storia urbana: alcune riflessioni», *Storia Urbana*, no. 26, 1984, pp. 115-132.
- BOUDON, Françoise, «La 'haussmanisation' du centre de Paris: le nouveau parcellaire», *Storia della Città*, no. 5, 1977, pp. 34-53.
- BOUMAN, Mark J., «Luxury and control: the urbanity of street lighting in 19th century cities», *Journal of Urban History*, 14, no. 1, 1987, pp. 7-37.
- BOURILLON, Florence, *Les villes en France au XIXe siècle*, Paris, Ophrys, 1992.
- BOWLEY, Marian, *The British Building Industry: Four Studies in Response and Resistance to Change*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1966.
- , «The housing statistics of Great Britain», *Journal of the Royal Statistical Society*, 1950.
- , *Innovations in Building Materials. An Economic Study*, London, Gerald Duckworth & Co, 1960.
- BRANDIS GARCIA, D. e MAS HERNÁNDEZ, R., «La ciudad lineal y la práctica inmobiliaria de la Compañía Madrileña de Urbanización (1894-1931)», *Ciudad y Territorio*, 3, 1981, pp. 41-76.
- BREYER, Stephen e MACAVOY, Paul W., «Regulation and deregulation» in John Eatwell et al. (eds.), *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, vol. IV, London, Macmillan, 1987, pp. 128-133.
- BROADBENT, Andrew, «Planning and profit in the urban economy: a note», *International Journal of Urban and Regional Research*, 3, 1979, pp. 91-92.
- BROWN, John C., «Coping with crisis: the diffusion of waterworks in late nineteenth century German towns», *Journal of Economic History*, 48, 1988, pp. 307-318.
- , «Public reform for private gain? The case of investigations in sanitary infrastructure: Germany, 1880-1887», *Urban Studies*, XXVI, 1989.
- BRUSTON, A., «La régénération de Lyon: 1853-1865. L'intervention de l'état et le manifeste urbain de la bourgeoisie», *Espaces et sociétés*, no. 15, 1975, pp. 81-103.
- BUCHANAN, R. A., *The Engineers: a history of engineering profession in Britain, 1750-1914*, London, Jessica Kingsley, 1989.
- , «Institutional proliferation in the British engineering profession, 1847-1914», *Economic History Review*, 2nd ser., 38, no. 1, 1985, pp. 42-60.
- , «Public Utilities» in Ian McNeil (ed.), *An Encyclopaedia of the History of Technology*, London, Routledge, 1990, pp. 949-966.
- BUENKER, J. D., «Urban history: encyclopedia style», *Journal of Urban History*, 15, 1989, pp. 474-480.

- BULLOCK, N. e READ, J., *The movement for housing reform in Germany and France, 1840-1914*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1985.
- BURNETT, J., *A Social History of Housing, 1815-1970*, Newton Abbot, David & Charles, 1978.
- BURTENSHAW, D. et al., *The City in West Europe*, Chichester, John Wiley and Sons, 1981.
- BUTTON, K. J., *Urban Economics. Theory and Policy*, London, Macmillan, 1976.
- BUYST, Erik, *An economic history of residential building in Belgium (1890-1961)*, Leuven, Leuven Univ. Press, 1992.
- CAIRNCROSS, A. K., «The Glasgow building industry, 1870-1914», *The Review of Economic Studies*, 1934-1935, vol. II.
- CAIRNCROSS, A. K. e WEBER, B., «Fluctuations in Building in Great Britain, 1785-1849», *Economic History Review*, 1956, IX.
- CALABI, Donatella, «The genesis and special characteristics of town-planning instruments in Italy, 1880-1914» in Anthony Sutcliffe (ed.), *The Rise of Modern Urban Planning, 1800-1914*, London, Mansell, 1980, pp. 55-70.
- _____, «I servizi tecnici a rete e la questione della municipalizzazione nelle città italiane (1880-1910)» in P. Morachiello e G. Teyssot (eds.), *Le macchine imperfette. Architettura, programma, istituzioni, nel XIX secolo*, Roma, Officina, 1980, pp. 293-334.
- _____, «Note per una lettura dell'uso capitalistico del territorio» in A. Belli et al. (eds.), *Città e territorio: pianificazione e conflitto*, Nápoles, Coop. Ed. di Economia e Commercio, 1974, pp. 13-26.
- CALANDRA, P., «I compiti dell'amministrazione» in Sabino Cassese (ed.), *Storia della Società Italiana dall'Unità a Oggi. IX, L'amministrazione centrale*, Torino, UTET, 1984, pp. 29-156.
- CANNADINE, D. N., *Lords and Landlords: the Aristocracy and the Towns, 1774-1967*, Leicester, Leicester Univ. Press, 1980.
- CANNADINE, D., «Urban Development in England and America in the Nineteenth Century: Some Comparisons and Contrasts», *Economic History Review*, 33, 1980, pp. 309-325.
- CANNADINE, David e REEDER, David (eds.), *Exploring the urban past. Essays in urban past by H. J. Dyos*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.
- CAPUZZO, Paolo, «Città e metropoli: trasformazioni urbane e governo municipale tra otto e novecento», *Storia Urbana*, 16, no. 61, 1992, pp. 5-28.
- CARACCILO, Alberto (ed.), «Contributi a una svolta negli studi storici su Roma moderna», *Storia Urbana*, no. 42, 1988, pp. 3-16.
- _____, *Dalla città preindustriale alla città del capitalismo*, Bologna, Il Mulino, 1975.

- _____, «Dalla città tradizionale alla città nell'età del capitalismo» in A. Caracciolo (ed.), *Dalla città preindustriale alla città del capitalismo*, Bologna, Il Mulino, 1975, pp. 155-171.
- _____, «Introduzione» in A. Caracciolo (ed.), *Dalla città preindustriale alla città del capitalismo*, Bologna, Il Mulino, 1975, pp. 9-21.
- _____, *Roma capitale. Dal Risorgimento alla crisi liberale* (3 ed.), Roma, Edizioni Rinascita, 1956.
- CARON, François, «Introduction: Paris et ses réseaux» in François Caron et al. (eds.), *Paris et ses réseaux: naissance d'un mode de vie urbain, XIXe-XXe siècles*, Paris, Hotel d'Angouleme-Lamoignon, 1990, pp. 11-14.
- CARON, François et al. (eds.), *Paris et ses réseaux: naissance d'un mode de vie urbain, XIXe-XXe siècles*, Paris, Hotel d'Angouleme-Lamoignon, 1990.
- CAROZZI, Carlo e GAMBI, Lucio (eds.), *Città e proprietà immobiliare in Italia negli ultimi due secoli*, Milano, Franco Angeli, 1981.
- CARROLL, James; MORGAN, Nicholas J. e MOSS, Michael S., «Building by numbers: the lifecycle of Scottish building firms, 1793-1913» in Philippe Jobert e Michael Moss (eds.), *The Birth and Death of Companies. An Historical Perspective*, Casterton Hall, The Parthenon Publishing Group, 1990, pp. 197-214.
- CARTER, H., «Towns and urban systems, 1730-1914» in R. A. Dodgshon e R. A. Butlin (eds.), *An historical geography of England and Wales* (2nd. ed ed.), London, Academic Press, 1990, pp. 401-428.
- CERDÀ, Ildefonso, «La via (1863)», *Storia Urbana*, no. 65, 1993, pp. 25-49.
- CHALKLIN, C. W., *The Provincial Towns of Georgian England: A Study of the Building Process, 1740-1820*, London, Edward Arnold, 1974.
- CHECKLAND, S. G., «The urban historian and the political will», *Urban History Yearbook*, 1980, pp. 1-11.
- CHERRY, Gordon E., «Public policy and the morphology of western cities: the example of Britain in the nineteenth and twentieth centuries» in Richard Lawton (ed.), *The rise and fall of great cities. Aspects of urbanization in the western world*, London and N. York, Belhaven Press, 1989, pp. 32-44.
- CHESHIRE, Paul C. e EVANS, Alan W., *Urban and Regional Economics*, Aldershot, Elgar, 1991.
- CIANI, Mario, «Servizi pubblici e gestione urbanistica ad Ancona dall'Unità alla seconda guerra mondiale», *Proposte e Ricerche*, no. 24, 1990, pp. 9-70.
- CLARKE, Linda, *Building Capitalism. Historical Change and the Labour Process in the Production of the Built Environment*, London, Routledge, 1992.
- COLI, M. and GIOVANNINI, P., *L'espansione della città. Il caso di Firenze dopo l'Ottocento: i viali. Progetti e trasformazione nell'area dei Viali da piazza Donatello alla Fortezza da Basso*, Firenze, Alinea, 1984.

- COONEY, E. W., «The building industry» in R. Church (ed.), *The Dynamics of Victorian Business: Problems and Perspectives to the 1870s*, London, George Allen & Unwin, 1980, pp. 142-160.
- , «Capital exports and investments in building in Britain and in USA, 1856-1914», *Economica*, 16, no. 64, 1949, pp. 347-354.
- , «The origins of the Victorian master builders», *Economic History Review*, 8, no. 2, 1955, pp. 167-176.
- CORFIELD, P. J., *The Impact of English Towns, 1700-1800*, Oxford, Oxford University Press, 1982.
- COROMINAS, M., «Les societats del'Eixample» in S. Barjau et al. (ed.), *La formació de l'eixample de Barcelona*, Barcelona, 1990, pp. 43-59.
- CORSANI, Gabriele, «Giuseppe Poggi e il Viale dei Colli a Firenze», *Storia Urbana*, 16, no. 60, 1992, pp. 37-58.
- COSTANZIA, Dario, «Popolazione, attività edilizia e mercato immobiliare a Torino tra il 1850 ed il 1880: un modello di crescita urbana», *Storia Urbana*, no. 6, 1978, pp. 3-53.
- CROSSICK, G. J., «Urban society and the petty bourgeoisie in nineteenth century Britain» in D. Fraser e A. Suttcliffe (eds.), *The Pursuit of Urban History*, London, 1983.
- CULLINGWORTH, J. B., «Housing analysis» in eds (Cullingworth, J. B./Orr, S. C.), *Regional and Urban Studies. A Social Science Approach*, London, George Allen & Unwind, 1969, pp. 149-187.
- DARIN, M., «Les percées urbaines au XIXe siècle», *Annales ESC*, 43, 1988, pp. 471-503.
- DAUMARD, Adeline, *Maisons de Paris et propriétaires parisiens au XIXe siècle, 1809-1880*, Paris, Éditions Cujas, 1965.
- , «Quelques remarques sur le logement des Parisiens au XIXe siècle», *Annales de Démographie Historique*, 1975, pp. 49-64.
- DAUNTON, M. J., «The building cycle and the urban fringe in Victorian cities: a comment», *Journal of Historical Geography*, 4, no. 2, 1978, pp. 175-181.
- , «Cities of Homes and Cities of Tenements: British and American Comparisons (1870-1914)», *Journal of Urban History*, 14, no. 3, 1988, pp. 283-319.
- , *House and Home in the Victorian City: Working Class Housing, 1850-1914*, London, 1983.
- , «Housing» in F. M. L. Thompson (ed.), *The Cambridge Social History of Britain 1750-1950*, vol. 2, People and their environment, Cambridge, Cambridge U P, 1990.
- , *Housing the workers, 1850-1914: a comparative perspective*, Leicester, Leicester Univ. Press, 1990.

- _____, «Public Place and Private Space. The Victorian City and the Working-Class Household» in Derek Fraser e Anthony Sutcliffe (eds.), *The Pursuit of Urban History*, London, Edward Arnold, 1983, pp. 212-233.
- DAY, C. R., *Education for the industrial world: the École d'arts et Métiers and the rise of French industrial engineering*, Cambridge (MA), The MIT Press, 1987.
- DEMSETZ, Harold, «Why regulate utilities?», *The Journal of Law and Economics*, 11, 1968, pp. 55-65.
- DENNIS, Richard, *English industrial cities of the nineteenth century : a social geography*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1984.
- DIEDERIKS, Herman et al. (eds.), *Economic policy in Europe since the Late Middle Ages: The visible hand and the fortune of the cities*, Leicester, Leicester Univ. Press, 1992.
- DIEDERIKS, Herman A., «Foreword: Patterns of urban growth since 1500, mainly in Western Europe» in H. Schmal (ed.), *Patterns of European Urbanization since 1500*, London, Croom Helm, 1981, pp. 3-29.
- DIEDERIKS, Herman e HOHENBERG, Paul M., «The visible hand and the fortunes of the cities: a historiographic introduction» in Herman Diederiks et al. (eds.), *Economic policy in Europe since the Late Middle Ages: The visible hand and the fortune of the cities*, Leicester, Leicester Univ. Press, 1992.
- DIEGO GARCIA, Emilio DE, «La Hacienda madrileña en la Restauración (1875-1881)», *Estudios Historicos. Homenaje a los Profesores José Maria Jover Zamora y Vicente Palacio Atard*, vol. 2, Madrid, Universidad Complutense, 1990, pp. 263-287.
- DODGSHON, R. A., «The changing evaluation of space, 1500-1914» in R. A. Dodgshon e R. A. Butlin (eds.), *An historical geography of England and Wales* (2nd. ed ed.), London, Academic Press, 1990.
- DODGSHON, R. A. e BUTLIN, R. A. (eds.), *An historical geography of England and Wales* (2nd. ed ed.), London, Academic Press, 1990.
- DOE, Vanessa S., «Some developments in middle-class housing in Sheffield, 1830-1875» in S. Pollard e C. Holmes (eds.), *Essays in the Economic and Social History of South Yorkshire*, Sheffield, 1976, pp. 174-185.
- DOUGHTY, Martin (ed.), *Building the industrial city*, Leicester, Leicester U P, 1986.
- _____, «Introduction» in Martin Doughty (ed.), *Building the industrial city*, Leicester, Leicester U P, 1986, pp. 2-21.
- DYOS, H. J., «The objects of street improvement in Regency and early Victorian London», *International Review of Social History*, II, 1957
- _____, «The speculative builders and developers of Victorian London», *Victorian Studies*, 11, 1968, pp. 641-690.
- _____, (ed.), *The study of urban history*, London, Edward Arnold, 1968.

- _____, «Urbanity and suburbanity» in David Cannadine e David Reeder (eds.), *Exploring the urban past. Essays in urban history by H. J. Dyos*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.
- _____, *Victorian Suburb: a Study of the Growth of Camberwell*, Leicester, Leicester Univ. Press, 1961.
- _____, «The Victorian city in historical perspective» in H. J. Dyos e M. Wolff (eds.), *The Victorian City: Images and Realities*, London, Routledge & Kegan Paul, 1973.
- DYOS, H. J. e REEDER, D. A., «Slums and Suburbs» in H. J. Dyos e Michael Wolff (eds.), *The Victorian City: Images and Realities*, vol. 1, London, Routledge and Kegan Paul, 1973, pp. 359-386.
- EATWELL, John et al., *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, London, Macmillan, 1987.
- ELLIOTT, Brian e MCCRONE, David, «Urban development in Edinburgh: a contribution to the political economy of place», *The Scottish Journal of Sociology*, 4, no. 1, 1980, pp. 1-26.
- ENGELI, Christian e MATZERATH, Horst (eds.), *Modern Urban History: Research in Europe, USA and Japan*, Oxford, New York and Munich, Berg, 1989.
- EVANS, Richard J., *Death in Hamburg. Society and Politics in the Cholera Years, 1830-1910*, Oxford, Clarendon Press, 1987.
- _____, «Epidemics and revolutions: cholera in nineteenth century Europe», *Past and Present*, 120, 1988.
- FALKUS, M. E., «The development of municipal trading in the nineteenth century», *Business History*, 19, no. 2, 1977, pp. 134-161.
- FENOALTEA, Stefano, «El ciclo de la construccion en Italia, 1861-1913: Evidencia e interpretacion» in Leandro Prados de la Escosura e Vera Zamagni (eds.), *El desarrollo económico en la Europa del Sur. España e Italia en perspectiva histórica*, Madrid, Alianza, 1992, pp. 211-252.
- _____, «International Resource Flows and Construction Movements in the Atlantic Economy: The Kuznets Cycle in Italy, 1861-1913», *Journal of Economic History*, 48, no. 3, 1988, pp. 605-637.
- FISHMAN, Robert L., «American Suburbs/English Suburbs: A Transatlantic Comparison», *Journal of Urban History*, 13, no. 3, 1987, pp. 237-251.
- FLEISHER, Aaron, «The economics of urbanization» in Oscar Handlin e John Burchard (eds.), *The historian and the city*, Cambridge (Mass.), The M.I.T. Press, 1963, pp. 70-73.
- FOLIN, Marino, «'Città' e 'territorio' come capitale fisso: alcune contraddizioni» in A. Belli et al. (eds.), *Città e territorio: pianificazione e conflitto*, Nápoles, Coop. Ed. di Economia e Commercio, 1974, pp. 121-136.
- _____, «Public enterprise, public works, social fixed capital. Capitalist production of the 'communal, general conditions of social production'»,

- International Journal of Urban and Regional Research*, 3, 1979, pp. 333-360.
- FORTIER, Bruno, «Storia e pianificazione urbana: gli anni 1800» in P. Morachiello e G. Teyssot (eds.), *Le machine imperfette. Architettura, programma, istituzioni, nel XIX secolo*, Roma, Officina, 1980, pp. 27-56.
- FRANCO, Rossella, «Il dibattito sui servizi pubblici e le municipalizzazioni alla fine del secolo XIX», *Storia Urbana*, 20, 1982, pp. 77-93.
- FRASCANI, Paolo, «Finanza locale e sviluppo economico: Appunti sulla dinamica della spesa pubblica in età liberale (1875-1913)», *Storia Urbana*, 14, 1981, pp. 183-212.
- FRASER, Derek (ed.), *Municipal reform and the industrial city*, Leicester, Leicester Univ. Press, 1982.
- FRASER, Derek e SUTCLIFFE, Anthony, «Introduction» in Derek Fraser e Anthony Sutcliffe (eds.), *The Pursuit of Urban History*, London, Edward Arnold, 1983, pp. xi-xxx.
- _____ (eds.), *The Pursuit of Urban History*, London, Edward Arnold, 1983.
- FREMDLING, Rainer, «Freight Rates and State Budget: the Role of the National Prussian Railways (1880-1913)», *Journal of European Economic History*, 9, no. 1, 1980, pp. 21-39.
- FRISA, Anna, «La nascita del mercato immobiliare a Torino alla fine dell'800: la grande intermediazione speculativa», *Storia urbana*, no. 50, 1990, pp. 169-198.
- FROMM, Gary (ed.), *Studies in Public Regulation*, Cambridge, Mass., The MIT Press, 1981.
- GARCIA BELLIDO et al., *Resumen histórico del urbanismo en España*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1968.
- GARDEN, Maurice e LEQUIN, Yves (eds.), *Construire la ville, XVIIIe-XXe siècles*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 1983.
- _____, *Habiter la Ville, XVe-XXe siècles*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 1984.
- GARSDALE, Patricia L., «London» in Anthony Sutcliffe (ed.), *Metropolis, 1890-1940*, London, Mansell, 1984.
- GAYLER, Hugh J., «Land speculation and urban development: contrasts in South East Essex, 1880-1940», *Urban Studies*, 7, no. 1, 1970, pp. 21-36.
- GENOVESE, Eugene D. e HOCHBERG, Leonard (eds.), *Geographic Perspectives in History*, Oxford, Basil Blackwell, 1989.
- GERSCHENKRON, Alexander, «City economics - then and now» in Oscar Handlin e John Burchard (eds.), *The historian and the city*, Cambridge (Mass.), The M.I.T. Press, 1963, pp. 56-62.

- GOLDMAN, Joanne Mara, *The development of a sewer system in New York City, 1800-1866: evolution of a technological and managerial infrastructure*, Ph.D. diss., State University of New York, 1988.
- GOMEZ MENDOZA, Antonio, «La industria de la construcción Residencial: Madrid, 1820-1935», *Moneda y Crédito*, no. 117, 1986, pp. 53-81.
- GOODALL, Brian, *The Economics of Urban Areas*, Oxford, Pergamon Press, 1972.
- GOOSE, Nigel, «Urban demography in pre-industrial England: what is to be done?», *Urban History*, 21, no. 2, 1994, pp. 273-284.
- GOUBERT, Jean-Pierre, «The development of water and sewerage systems in France, 1850-1950» in Joel A. Tarr e Gabriel Dupuy (eds.), *Technology and the rise of the networked city in Europe and America*, Philadelphia, Temple Univ. Press, 1988, pp. 116-136.
- GUERRAND, Roger-Henri, «Le problème de l'évacuation des dejects solides à Paris au XIXe siècle» in François Caron et al. (eds.), *Paris et ses réseaux: naissance d'un mode de vie urbain, XIXe-XXe siècles*, Paris, Hotel d'Angouleme-Lamoignon, 1990, pp. 153-162.
- GUILLERME, André, «The genesis of water supply, distribution, and sewerage systems in France, 1800-1850» in Joel A. Tarr e Gabriel Dupuy (eds.), *Technology and the rise of the networked city in Europe and America*, Philadelphia, Temple Univ. Press, 1988, pp. 91-115.
- , «Le pavé de Paris» in François Caron et al. (eds.), *Paris et ses réseaux*, Paris, 1990, pp. 59-82.
- HABAKKUK, H. J., «Fluctuations in housebuilding in Britain and the United States in the nineteenth century», *Journal of Economic History*, 22, no. 2, 1962, pp. 198-230.
- HAGGETT, P., CLIFF, A. e FREY, A., *Locational Models*, Londres, 1977.
- HALBWACHS, Maurice, *Les expropriations et les prix des terrains à Paris, 1860-1890*, Paris, Publications de la Société Nouvelle de Librairie et d'Édition, 1909.
- HAMLIN, Christopher, «Muddling in bumbledon: on the enormity of large sanitary improvements in four British towns, 1855-1885», *Victorian Studies*, 32, no. 1, 1989, pp. 55-83.
- HAMMARSTRÖM, Ingrid, «Urban Growth and Building Fluctuations: Stockholm 1860-1920» in Ingrid Hammarström e Thomas Hall (eds.), *Growth and Transformation of the Modern City*, Stockholm, Swedish Council for Building Research, 1979, pp. 29-47.
- HAMMARSTRÖM, Ingrid e HALL, Thomas (eds.), *Growth and Transformation of the Modern City*, Stockholm, Swedish Council for Building Research, 1979.
- HANDLIN, Oscar, «The modern city as a field of historical study» in Oscar Handlin e John Burchard (eds.), *The historian and the city*, Cambridge (Mass.), The M.I.T. Press, 1963, pp. 1-26.

- HANDLIN, Oscar e BURCHARD, John (eds.), *The historian and the city*, Cambridge (Mass.), The M.I.T. Press, 1963.
- HARTWELL, R. M., «Entrepreneurship and Public Inquiry: The Growth of Government in Nineteenth-Century Britain» in F. M. L. Thompson (ed.), *Landowners, capitalists and entrepreneurs: essays for Sir John Habakkuk*, Oxford, Oxford Univ. Press, 1994, pp. 193-212.
- HARVEY, David, «Class-Monopoly Rent, Finance Capital, and the Urban Revolution» in John S. Pipkin et al. (eds.), *Remaking the City. Social Science Perspectives on Urban Design*, Albany (N.Y.), State University of New York Press, 1983.
- , *Consciousness and the urban experience. Studies in the history and theory of capitalist urbanization*, Oxford, Blackwell, 1985.
- , «Urban housing» in John Eatwell et al. (eds.), *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, vol. IV, London, Macmillan, 1987, pp. 763-765.
- , *The urbanization of capital*, Oxford, Blackwell, 1985.
- HASSAN, J. A., «The growth and impact of the British water industry in the nineteenth century», *Economic History Review*, 38, no. 4, 1985, pp. 531-547.
- HERTNER, Peter, «Infrastrutture urbane e politica municipale tra Otto e Novecento. Nota introduttiva», *Passato e Presente*, no. 25, 1991, pp. 45-49.
- HIETALA, Marjatta, *Services and Urbanization at the Turn of the Century: The Diffusion of Innovations*, Helsinki, SHS, 1987.
- HOHENBERG, Paul M., «The City: Agent or Product of Urbanization?» in A. van der Woude et al. (eds.), *Urbanization in History: A Process of Dynamic Interactions*, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 352-364.
- HOHENBERG, Paul M. e LEES, Lynn Hollen, *The Making of Urban Europe, 1000-1950*, Cambridge (Mass.), Harvard U. P., 1985.
- HOSELITZ, B. F., «Generative and Parasitic Cities», *Economic Development and Cultural Change*, 1954-1955, 3, pp. 278-294.
- INSOLERA, Italo, «Europa XIX secolo: ipotesi per una nuova definizione della città» in A. Caracciolo (ed.), *Dalla città preindustriale alla città del capitalismo*, Bologna, Il Mulino, 1975, pp. 123-132.
- , *Roma moderna. Un secolo di storia urbanistica, 1870-1970*. Torino, Einaudi, 1993.
- JACKSON, Kenneth T., «The impact of technological change on urban form» in Joel Colton e Stuart Bruchey (eds.), *Technology, the economy, and society: the American experience*, New York, Columbia University Press, 1987, pp. 150-161.
- JOBERT, P. e CHEVAILLER, J. C., «La démographie des entreprises en France au XIXe siècle. Quelques pistes», *Histoire, Économie et Société*, 1986, pp. 233-264.

- JOBERT, Philippe e MOSS, Michael (eds.), *The Birth and Death of Companies. An Historical Perspective*, Casterton Hall, The Parthenon Publishing Group, 1990.
- , «Prologue» in Philippe Jobert e Michael Moss (eds.), *The Birth and Death of Companies. An Historical Perspective*, Casterton Hall, The Parthenon Publishing Group, 1990, pp. 1-16.
- JOHNSON, James H. e POOLEY, Colin G. (eds.), *The structure of nineteenth century cities*, London, Croom Helm, 1982.
- JONES, Linda J., «Public pursuit of private profit? Liberal businessmen and municipal politics in Birmingham, 1865-1900», *Business History*, 25, no. 3, 1983, pp. 240-259.
- KAHN, Jonathan, «Re-presenting Government and Representing the People. Budget Reform and Citizenship in New York City, 1908-1911», *Journal of Urban History*, 19, no. 3, 1993, pp. 84-103.
- KEARNS, Gerry, «Death in the time of cholera», *Journal of Historical Geography*, 15, no. 4, 1989, pp. 425-432.
- , «Zivilis or Hygaeia: urban public health and the epidemiologic transition» in Richard Lawton (ed.), *The rise and fall of great cities. Aspects of urbanization in the Western World*, London and N. York, Belhaven Press, 1989, pp. 96-124.
- KEATING, Ann Durkin, «From City to Metropolis: Infrastructure and Residential Growth in Urban Chicago», *Essays in Public Works History*, no. 14, 1985, pp. 13-27.
- KELLER, Morton, «The Pluralist State: American Economic Regulation in Comparative Perspective» in Thomas K. McCraw (ed.), *Regulation in Perspective. Historical essays*, Cambridge (Mass.), Harvard Univ. Press, 1981.
- KELLETT, J. R., *The Impact of Railways on Victorian Cities*, London, 1969.
- , «Municipal socialism, enterprise and trading in the Victorian city», *Urban History Yearbook*, 1978
- , «Property speculators and the building of Glasgow, 1780-1830», *Scottish Journal of Political Economy*, 8, 1961, pp. 211-232.
- KENWOOD, A. G., «Residential building activity in north-eastern England, 1853-1913», *Manchester School*, 31, 1963, pp. 115-128.
- KIRWAN, R. M., «Finance for urban public infrastructure», *Urban Studies*, no. 26, 1989, pp. 285-300.
- KNAEBEL, Georges, «Historical origins and development of a sewerage system in a German city: Bielefeld, 1850-1904» in Joel A. Tarr e Gabriel Dupuy (eds.), *Technology and the rise of the networked city in Europe and America*, Philadelphia, Temple Univ. Press, 1988, pp. 186-206.

- KONVITZ, Josef W., *The Urban Millennium: The City Building Process from the Early Middle Ages to the Present*, Carbondale, Southern Illinois Univ. Press, 1985.
- KONVITZ, Josef W. et al., «Technology and the City», *Technology and Culture*, 31, 1990, pp. 284-294.
- KOOIJ, Pim, «Fingerprints of an urban élite: the case of a Dutch city in the nineteenth century» in H. Diederiks et al. (eds.), *Economic policy in Europe since the Late Middle Ages: The visible hand and the fortune of the cities*, Leicester, Leicester Univ. Press, 1992, pp. 102-123.
- L'esperienza delle aziende municipalizzate tra economia e società. Atti del seminario di studi storici per l'80. di fondazione dell'Asm.*, Milano, Sintesi, 1990.
- LACAVE, Michel, «Gli strumenti juridici della politica urbana in Italia nella seconda metà dell'800», *Storia Urbana*, 24, 1983, pp. 135-162.
- , «Les instruments juridiques du remaniement des centres urbains en France et en Italie dans la seconde moitié du XIX^e siècle» in Maurice Garden e Yves Lequin (ed.), *Construire la ville (XVIII-XIX^e siècles)*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 1983, pp. 83-85.
- , «Stratégies d'expropriation et Haussmanisation: l'exemple de Montpellier», *Annales ESC*, 35, 1980, pp. 1011-1025.
- LACCHÉ, Luigi, «Hygiène publique, harmonie, pratiche urbanistiche nella Francia del XIX secolo. Considerazioni intorno alla legge 13 aprile 1850 sul risanamento dei logements insalubres», *Storia Urbana*, no. 64, 1993, pp. 111-150.
- LADD, Brian K., «Public Baths and Civic Improvement in Nineteenth-Century German Cities», *Journal of Urban History*, 14, no. 3, 1988, pp. 372-393.
- LAMPARD, E. E., «The urbanizing world» in H. J. Dyos e M. Wolff (eds.), *The Victorian City: Images and Realities*, London, Routledge & Kegan Paul, 1973.
- LAMPARD, Eric E., «Urbanization and social change: on broadening the scope and relevance of urban history» in Oscar Handlin e John Burchard (eds.), *The historian and the city*, Cambridge (Mass.), The M.I.T. Press, 1963, pp. 225-247.
- LANE, Barbara Miller, «Government buildings in European capitals 1870-1914» in Hans Juergen Teuteberg (ed.), *Urbanisierung im 19. und 20. Jahrhundert. Historische und Geographische Aspekte*, Koeln, Boehlau, 1983, pp. 517-560.
- LANGE, Peter e REGINI, Marino, «Introduction: interests and institutions - forms of social regulation and public policy-making» in Peter Lange e Marino Regini (eds.), *State, market and social regulation: new perspectives on Italy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.
- (eds.), *State, market and social regulation: new perspectives on Italy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

- LARROQUE, Dominique, «Economic aspects of public transit in the Parisian area, 1855-1939» in Joel A. Tarr e Gabriel Dupuy (eds.), *Technology and the rise of the networked city in Europe and America*, Philadelphia, Temple Univ. Press, 1988, pp. 40-66.
- , «Le réseau et le contexte: le cas des transports collectifs urbains (1880-1939)» in François Caron et al. (eds.), *Paris et ses réseaux: naissance d'un mode de vie urbain, XIXe-XXe siècles*, Paris, Hotel d'Angouleme-Lamoignon, 1990, pp. 299-342.
- LAWTON, Richard, «Introduction: aspects of the development and role of great cities in the western world in the nineteenth and twentieth centuries» in Richard Lawton (ed.), *The rise and fall of great cities. Aspects of urbanization in the western world*, London and N. York, Belhaven Press, 1989, pp. 1-19.
- (ed.), *The rise and fall of great cities. Aspects of urbanization in the western world*, London and N. York, Belhaven Press, 1989.
- LAWTON, Richard e LEE, Robert (eds.), *Urban Population Development in Western Europe from the Late-Eighteenth to the Early-Twentieth Century*, Liverpool, Liverpool UP, 1989.
- LEES, Andrew, «Berlin and Modern Urbanity in German Discourse, 1845-1945», *Journal of Urban History*, 17, no. 2, 1991, pp. 153-180.
- , «Critics of Urban Society in Germany, 1854-1914», *Journal of the History of Ideas*, 40, 1979, pp. 61-83.
- , «Debates about the Big City in Germany, 1890-1914», *Societas*, 5, 1975, pp. 31-47.
- , «Perception of Cities in Britain and Germany, 1854-1914» in Derek Fraser e Anthony Sutcliffe (eds.), *The Pursuit of Urban History*, London, Edward Arnold, 1983, pp. 157-166.
- LEES, L. H. e HOHENBERG, P. M., «Urban decline and regional economies: Brabant, Castile and Lombardy, 1550-1750», *Comparative Studies in Society and History*, no. 31, 1989, pp. 439-461.
- LEGLER, John B., «U. S. City Finances and the Growth of Government, 1850-1902», *Journal of Economic History*, 48, no. 2, 1988, pp. 347-356.
- LEONARD, Charlene Marie, *Lyon transformed: Public works of the second empire, 1853-1864*, Berkeley e Los Angeles, University of California Press, 1961.
- LEPETIT, Bernard, «L'appropriation de l'espace urbain: La formation de la valeur dans la ville moderne», *Histoire, économie et société*, 13, no. 3, 1994, pp. 551-559.
- , *Les villes dans la France moderne: 1740-1840*, Paris, Editions Albin Michel, 1988.
- , «Patterns of Settlement and Political Changes: The French Revolution and the National Urban Hierarchy» in A. van der Woude et al. (eds.),

- Urbanization in History: A Process of Dynamic Interactions*, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 74-83.
- LEPETIT, Bernard e PINOL, Jean-Luc, «France» in Richard Rodger (ed.), *European Urban History. Prospect and Retrospect*, Leicester and London, Leicester University Press, 1993, pp. 76-108.
- LEPETIT, Bernard e ROYER, Jean-François, «Croissance et taille des villes: contribution à l'étude de l'urbanisation de la France au début du XIXe siècle», *Annales ESC*, 35, no. 5, 1980, pp. 987-1010.
- LESCURE, Michel, *Les banques, l'état et le marché immobilier en France à l'époque contemporaine, 1820-1940*, Paris, Editions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1982.
- , *Les sociétés immobilières en France au XIXe siècle: Contribution à l'histoire de la mise en valeur du sol urbain en économie capitaliste*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1980.
- LÉVY-LEBOYER, Maurice e BOURGUIGNON, François, *L'économie française au XIXe siècle. Analyse macro-économique*, Paris, Economica, 1918.
- LEWIS, J. Parry, *Building Cycles and Britain's Growth*, London, 1965.
- , «Indices of housebuilding in the Manchester conurbation, South Wales and Great Britain, 1851-1913», *Scottish Journal of Political Economy*, 8, 1961.
- LINTEAU, Paul-André, «Le contrôle de l'espace et du bâti dans la banlieue montréalaise (1840-1914)» in Maurice Gagnon e Yves Lequin (eds.), *Habiter la Ville, XVe-XXe siècles*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 1984.
- LISLE, Philippe Cebon de, «Les eaux et les égouts à Paris au XIX siècle: évolution technique» in François Caron et al. (eds.), *Paris et ses réseaux: naissance d'un mode de vie urbain, XIXe-XXe siècles*, Paris, Hotel d'Angoulême-Lamignon, 1990, pp. 101-136.
- LLOBET, J., «Urbanització i finançament públic a l'Eixample (1897-1936)» in S. Barjau et al. (ed.), *La formació de l'eixample de Barcelona*, Barcelona, 1990, pp. 61-74.
- LOWRY, I. S., «Filtering and housing standards: a conceptual analysis», *Land Economics*, 1960, 36.
- LUSSO, Gino (ed.), *Economia e territorio*, Milano, Franco Angeli, 1979.
- MACCABRUNI, N. C., «La municipalizzazione dei servizi a Firenze tra la fine dell'Ottocento e gli inizi del Novecento», *Storia Urbana*, 20, 1982, pp. 95-110.
- MARMO, Marcella, «Il finanziamento delle trasformazioni urbanistiche dell'800: il caso di Napoli» in A. Caracciolo (ed.), *Dalla città preindustriale alla città del capitalismo*, Bologna, Il Mulino, 1975.

- MARNATA, Françoise, *Les loyers des bourgeois de Paris, 1860-1958*, Paris, Librairie Armand Colin, 1961.
- MATOSSIAN, M. K., «Death in London, 1750-1909», *Journal of Interdisciplinary History*, XVI, no. 2, 1985
- MATTHEWS, D., «Laissez-faire and the London gas industry in the nineteenth-century: another look», *Economic History Review*, 2nd ser., 39, no. 2, 1986, pp. 244-263.
- , «Rogues, speculators and competing monopolies: the early London gas companies, 1812-1860», *London Journal*, 11, no. 1, 1985, pp. 39-50.
- MATZERATH, Horst, «Berlin, 1890-1940» in Anthony Sutcliffe (ed.), *Metropolis, 1890-1940*, London, Mansell, 1984, pp. 289-318.
- MCCRAW, Thomas K., «Regulation in America: A Review Article», *Business History Review*, 49, no. 2, 1975, pp. 159-183.
- (ed.), *Regulation in Perspective. Historical essays*, Cambridge (Mass.), Harvard Univ. Press, 1981.
- MCDUGALL, Glen, «The state, capital and land: the history of town planning revisited», *International Journal of Urban and Regional Research*, 3, 1979, pp. 361-380.
- MCKAY, John P., «Comparative perspectives on transit in Europe and the United States, 1850-1914» in Joel A. Tarr e Gabriel Dupuy (eds.), *Technology and the rise of the networked city in Europe and America*, Philadelphia, Temple Univ. Press, 1988, pp. 3-21.
- , *Tramways and Trolleys: The Rise of Urban Mass Transport in Europe*, Princeton (N. J.), Princeton Univ. Press, 1976.
- MCNEIL, Ian, *An Encyclopaedia of the History of Technology*, London, Routledge, 1990.
- MCSHANE, Clay, «Essays in Public Works History», *Journal of Urban History*, 10, no. 2, 1984, pp. 223-228.
- , «Transforming the use of urban space: a look at the revolution in street pavements, 1880-1924», *Journal of Urban History*, 5, 1979, pp. 279-307.
- MELLING, Joseph (ed.), *Housing, Social Policy and the State*, London, Croom Helm, 1980.
- , «Introduction» in Joseph Melling (ed.), *Housing, Social Policy and the State*, London, Croom Helm, 1980, pp. 9-36.
- MELOSI, Martin V., «Sanitary Services and Decision Making in Houston, 1876-1945», *Journal of Urban History*, 20, no. 3, 1994, pp. 365-406.
- MESZKOWSKI, Peter, «Urban economics» in John Eatwell et al. (eds.), *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, vol. IV, London, Macmillan, 1987, pp. 756-762.

- MILL, John Stuart, *Principles of Political Economy* (1848), vols. II e III de *Collected Works of John Stuart Mill*, ed. por J. M. Robson, Londres, 1965.
- MILLS, Edwin S., *Handbook of Regional and Urban Economics*, Amsterdam, Elsevier Science Publishers, 1987.
- MILLS, Edwin S. e NIJKAMO, Peter, «Avances in Urban Economics» in Peter Nijkamp (ed.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. 2, Amsterdam, North-Holland, 1986, pp. 703-714.
- MILLWARD, Robert, «Emergence of gas and water monopolies in nineteenth-century Britain: contested markets and public control» in James Foreman-Peck (ed.), *New Perspectives on the Late Victorian Economy. Essays in Quantitative Economic History*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- , «The market behaviour of local utilities in pre-World War I Britain: the case of gas», *Economic History Review*, 44, no. 1, 1991, pp. 102-127.
- MILLWARD, Robert e WARD, Robert, «The costs of public and private gas enterprises in late 19th century Britain», *Oxford Economic Papers*, 1987, pp. 719-737.
- , «From Private to Public Ownership of Gas Undertakings in England and Wales, 1851-1947: Chronology, Incidence and Causes», *Business History*, 35, no. 3, 1993, pp. 1-21.
- MITCHELL, B. R., *European Historical Statistics, 1750-1975*. Londres, Macmillan, 1981, 2ª ed.
- MOEHRING, Eugene P., *Public Works and the Patterns of Urban Real Estate Growth in Manhattan, 1835-1894*, New York, 1981.
- , «Space, Economic Growth, and the Public Works Revolution in New York», *Essays in Public Works History*, no. 14, 1985, pp. 29-59.
- MOHL, Raymond A., *The New City: Urban America in the Industrial Age, 1860-1920*, Arlington Heights (Ill.), Harlan Davidson, 1985.
- MOORE, P. W., «Public services and residential development in a Toronto neighbourhood», *Journal of Urban History*, 9, no. 4, 1983, pp. 445-471.
- MORACHIELLO, P., «Il prefetto Chabrol. Amministrazione napoleonica e Scienza dell'ingegnere» in P. Morachiello e G. Teyssot, Georges Teyssot (eds.), *Le macchine imperfette. Architettura, programma, istituzioni, nel XIX secolo*, Roma, Officina, 1980, pp. 146-188.
- MORACHIELLO, P. e TEYSSOT, G. (eds.), *Le macchine imperfette. Architettura, programma, istituzioni, nel XIX secolo*, Roma, Officina, 1980.
- MORBELLI, Guido, «Normativa urbanistica, sviluppo urbano e proprietà fondiaria a Torino nel corso dell'Ottocento», *Storia urbana*, no. 50, 1990, pp. 133-168.
- , «Ricostruendo il mosaico», *Storia Urbana*, no. 65, 1993, pp. 5-23.

- MORGAN, N. J. e DAUNTON, M. J., «Landlords in Glasgow: a study of 1901», *Business History*, 25, 1983, pp. 264-281.
- MORRIS, R. J., *Cholera 1832. The Social Response to an Epidemic*, London, Croom Helm, 1976.
- , «Externalities, the market, power structure and the urban agenda», *Urban History Yearbook*, 17, 1990, pp. 99-109.
- , «The Middle Class and British Towns and Cities of the Industrial Revolution, 1780-1870» in Derek Fraser e Anthony Sutcliffe (eds.), *The Pursuit of Urban History*, London, Edward Arnold, 1983, pp. 286-306.
- , «The Middle-Class and the Property Cycle during the Industrial Revolution» in T. C. Smouth (ed.), *The search for wealth and stability*, London, Macmillan, 1920.
- , «The state, the elite and the market: the 'visible hand' and the British industrial city system» in H. Diederiks et al. (eds.), *Economic policy in Europe since the Late Middle Ages: The visible hand and the fortune of the cities*, Leicester, Leicester Univ. Press, 1992, pp. 177-199.
- MORRIS, R.J. e RODGER, R., «An introduction to British urban history, 1820-1914», in R.J. Morris e R. Rodger (eds.), *The Victorian city. A reader in British urban history, 1820-1914*, London, Longman, 1993.
- MUMFORD, L., *The city in history*, N. York, Harcourt Brace & World, 1961.
- MUTH, Richard S., «Theoretical issues in housing market research» in Allen C. Goodman (ed.), *The economics of housing markets*, Chur, Harwood, 1989, pp. 1-47.
- NEEDLEMAN, Lionel, *The economics of housing*, London, Staples Press, 1965.
- NIETHAMMER, Lutz, «Some elements of the housing reform debate in nineteenth-century Europe» in Bruce M. Stave (ed.), *Modern industrial cities. History, policy and survival*, Beverly Hills/London, Sage, 1981, pp. 129-181.
- NIJKAMP, Peter (ed.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, Amsterdam, North-Holland, 1986.
- OLMO, Carlo e CURTO, Roberto, «La città tra mercato e industrializzazione: il caso di Torino», *Passato e Presente*, no. 5, 1984, pp. 27-56.
- OLSEN, Donald J., *The City as a Work of Art. London, Paris, Vienna*, New Haven and London, Yale Univ. Press, 1986.
- , *The Growth of Victorian London*, London, Penguin, 1976.
- OYON, José-Luis, «Spain» in Richard Rodger (ed.), *European Urban History. Prospect and Retrospect*, Leicester and London, Leicester University Press, 1993, pp. 36-59.
- PASSION, Luc, «Marcher dans Paris au XIXe siècle» in François Caron et al. (eds.), *Paris et ses réseaux. Naissance d'un mode de vie urbain, XIXe-XX siècles*, Paris, Hotel d'Angouleme-Lamoignon, 1990, pp. 27-43.

- PETERSON, Jon, «The Impact of Sanitary Reform Upon American Urban Planning, 1840-1890», *Journal of Social History*, 13, 1979, pp. 83-103.
- PICCINATO, Giorgio, «Igiene e urbanistica in Italia nella seconda metà del XIX secolo», *Storia Urbana*, no. 47, 1989, pp. 47-66.
- PIÉTRI, Nicole et al., *Ville et sociétés urbaines dans les pays germaniques, 1815-1914*, Paris, Sedes, 1992.
- PINKNEY, David H., *Napoleon III and the rebuilding of Paris*, Princeton (N. J.), Princeton Univ. Press, 1958.
- PINON, Pierre, «Parigi 1715-1848» in Louis Bergeron (ed.), *Parigi*, Bari, Laterza, 1989, pp. 147-215.
- PIÑON, J. L., «La produzione immobiliare a Valencia durante la prima metà del secolo XIX», *Storia Urbana*, 19, 1982, pp. 3-30.
- PLATT, D. C. M., «Domestic finance in the growth of Buenos Aires, 1880-1914» in Guido Di Tella e D. C. M. Platt (eds.), *The political economy of Argentina, 1880-1946*, Oxford, Macmillan Press, 1986, pp. 1-14.
- , «Who paid for the modernization of cities? The experience of Buenos Aires, 1880-1910», *Bulletin of Latin America Research*, 2, 1982, pp. 106-109.
- POOLEY, Colin G., «Choice and constraint in the nineteenth-century city: a basis for residential differentiation» in James H. Johnson e Colin G. Pooley (eds.), *The structure of nineteenth century cities*, London, Croom Helm, 1982, pp. 199-233.
- , «Housing for the poorest poor: slum-clearance and rehousing in Liverpool, 1880-1918», *Journal of Historical Geography*, II, no. 1, 1985.
- POUNDS, Norman J. G., *An historical geography of Europe, 1800-1914*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.
- POWELL, C. G., *An Economic History of the British Building History, 1815-1979*, London, Methuen, 1980.
- , «He that runs against time: life expectancy of building firms in nineteenth century Bristol», *Construction History*, 2, 1986, pp. 61-67.
- POWELL, Christopher, «'Widows and others' on Bristol building sites: some women in nineteenth-century construction», *Local Historian*, XX, 1990.
- PRITCHARD, R. M., *Housing and the Spatial Structure of the City: Residential Mobility and the Housing Market in an English City since the Industrial Revolution*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976.
- PUIG, Jaume, «El projecte d'eixample: Cerdà i la teoria urbanística», in S. Barjau et al. (ed.), *La formació de l'eixample de Barcelona*, Barcelona, 1990.
- QUIGLEY, John M., «Housing markets», in John Eatwell et al. (eds.), *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, vol. II, London, Macmillan, 1987, pp. 680-681.

- RAGGHIANI, Rosetta, «Bibliografia ragionata sul parco pubblico urbano», *Storia Urbana*, 16, no. 60, 1992, pp. 199-211.
- REEDER, D. A., «The politics of urban leaseholds in late Victorian England», *International Review of Social History*, 6, 1961, pp. 413-430.
- REHER, D. S., *Town and Country in Pre-Industrial Spain. Cuenca, 1550-1870*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1990.
- REID, Donald, *Paris Sewers and Sewermen. Realities and Representations*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1991.
- RICHARDSON, Harry W., «The Contribution of Urban Economics to City Planning and Spatial Structure» in John S. Pipkin et al., *Remaking the city. Social science perspectives on urban design*, Albany (N. Y), State University of New York Press, 1983.
- , «Theory of the Distribution of City Sizes: Review and Prospects», *Regional Studies*, 1973, 7, pp. 239-251
- RINGROSE, D., *Madrid y la economía española, 1560-1850*, Madrid, Alianza, 1985.
- ROBSON, William A., «The Public Utility Services» in Harold J. Laski et al. (eds.), *A Century of Municipal Progress, 1835-1935*, London, George Allen & Unwin Ltd, 1935.
- RODGER, Richard, «Bricks, bye-laws and back-to-backs: housing history and Victorian capitalism», *Journal of Historical Geography*, 10, no. 3, 1984, pp. 291-298.
- , «The building cycle and the urban fringe in Victorian cities: another comment», *Journal of Historical Geography*, 1, no. 1, 1979, pp. 70-78.
- , «Concentration and fragmentation: capital, labour and the structure of mid-Victorian Scottish industry», *Journal of Urban History*, no. 30, 1988, pp. 416-431.
- (ed.), *European Urban History. Prospect and Retrospect*, Leicester and London, Leicester University Press, 1993.
- , «The Growth and Transformation of Scottish Towns: The Role of the Building Cycle, 1860-1914» in Ingrid Hammarström e Thomas Hall (eds.), *Growth and Transformation of the Modern City*, Stockholm, Swedish Council for Building Research, 1979, pp. 115-124.
- , *Housing in Urban Britain 1780-1914: Class, Capitalism and Construction*, London, Macmillan, 1989.
- , «The Invisible Hand: Market Forces, Housing and the Urban Form in Victorian Cities» in Derek Fraser e Anthony Sutcliffe (eds.), *The Pursuit of Urban History*, London, Edward Arnold, 1983, pp. 190-211.
- , «Managing the market – regulating the city: Urban control in the nineteenth-century post-liberal city (1875-1914)» in H. Diederiks et al. (eds.), *Economic policy in Europe since the Late Middle Ages: The visible*

- hand and the fortune of the cities*, Leicester, Leicester Univ. Press, 1992, pp. 200-219.
- _____, «Political economy, ideology and the persistence of working-class housing problems, 1850-1914», *International Review of Social History*, 32, no. 2, 1987, pp. 109-143.
- _____, «Rents and ground rents: housing and the land market in nineteenth-century Britain» in James H. Johnson e Colin G. Pooley (eds.), *The structure of nineteenth century cities*, London, Croom Helm, 1982, pp. 39-74.
- _____, «Sources and methods of urban studies: the contribution of building records», *Area*, 13, no. 4, 1981, pp. 315-321.
- _____, «Speculative builders and the structure of the Scottish building industry, 1860-1914», *Business History*, 21, 1979, pp. 226-246.
- _____, «Structural instability in the Scottish building industry 1820-1880», *Construction history*, 2, 1986, pp. 48-60.
- _____, «Theory, Practice and European Urban History» in Richard Rodger (ed.), *European Urban History. Prospect and Retrospect*, Leicester and London, Leicester University Press, 1993, pp. 1-18.
- _____, «The Victorian building industry and the housing of the Scottish working class» in M. Doughty (ed.), *Building the Industrial City*, Leicester, Leicester University Press, 1986, pp. 151-206.
- ROME, Adam W., «Building on the Land. Toward an Environmental History of Residential Development in American Cities and Suburbs, 1870-1990», *Journal of Urban History*, 20, no. 3, 1994, pp. 407-434.
- RONCAYOLO, Marcel, «La production de la ville» in Maurice Agulhon (ed.), *Histoire de la France Urbaine*, vol. IV, Paris, Seuil, 1983, pp. 73-155.
- _____, «Logiques urbaines» in Maurice Agulhon (ed.), *Histoire de la France Urbaine*, vol. IV, Paris, Seuil, 1983, pp. 56-71.
- ROSE, Mark H., «Planning gets down to business», *Journal of Urban History*, 19, no. 4, 1993, pp. 132-142.
- ROSEN, Christine Meisner, «Business, democracy and progressive reform in the redevelopment of Baltimore after the great fire of 1904», *Business History Review*, 53, 1989
- _____, «Infrastructural Improvement in Nineteenth-Century Cities: Conceptual Framework and Cases», *Journal of Urban History*, 12, no. 3, 1986, pp. 211-256.
- ROSEN, Christine Meisner e TARR, Joer Arthur, «The importance of an urban perspective in environmental history», *Journal of Urban History*, 20, no. 3, 1994, pp. 299-310.

- ROSEN, George, «Disease, debility, and death» in H. J. Dyos e Michael Wolff (eds.), *The Victorian City: Images and Realities*, vol. 2, London, Routledge and Kegan Paul, 1973, pp. 625-667.
- ROZMAN, Gilbert, «East Asian Urbanization in the Nineteen Century: Comparisons with Europe» in A. van der Woude et al. (eds.), *Urbanization in History: A Process of Dynamic Interactions*, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 61-83.
- , «Urban Networks and Historical Stages» in T. K. Rabb e R. I. Rotberg (eds.), *Industrialization and Urbanization. Studies in Interdisciplinary History*, Princeton, Princeton Univ. Press, 1981, pp. 257-283.
- RUGGE, Fabio, *I regimi della città: Il governo municipale in Europa tra '800 e '900*, Milano, Franco Angeli, 1992.
- , *Il governo delle città Prussiane tra '800 e '900*, Milano, Giuffrè ed., 1989.
- SAALMAN, Howard, *Haussmann: Paris transformed*, New York, George Braziller, 1971.
- SAGARRA, Ferran, «Barcelona dins del projecte industrialista català», in S. Barjau et al. (ed.), *La formació de l'exemple de Barcelona*, Barcelona, 1990.
- SAMUELSON, Paul A. e NORDHAUS, William D., *Economia* (12 ed.), Madrid, McGraw-Hill, 1988.
- SARGENT JR., Charles S., «Land Speculation and Urban Morphology» in John S. Pipkin et al. (eds.), *Remaking the city: social science perspectives on urban design*, Albany, State University of New York Press, 1983.
- SAUL, S. B., «Housebuilding in England, 1890-1914», *Economic History Review*, 15, 1962, pp. 119-137.
- SAWISLAK, Karen, «Processes of Urban Construction», *Journal of Urban History*, 21, no. 1, 1994, pp. 130-136.
- SCHIVELBUSCH, Wolfgang, *Disenchanted Night: The Industrialisation of Light in the Nineteenth Century*, Oxford, Berg, 1988.
- , *The Railway Journey: The Industrialization of Time and Space in the Nineteenth Century*, Leamington Spa, Berg, 1986.
- SCHMAL, H. (ed.), *Patterns of European Urbanisation since 1500*, London, Croom Helm, 1981.
- SCHOENWALD, Richard L., «Training Urban Man: A hypothesis about the sanitary movement» in H. J. Dyos e Michael Wolff (eds.), *The Victorian City: Images and Realities*, vol. 2, London, Routledge and Kegan Paul, 1973, pp. 669-692.
- SCHULTZ, Stanley K. e MCSHANE, Clay, «To Engineer the Metropolis: Sewers, Sanitation and City Planning in Late Nineteenth-Century America» in Raymond A. Mohl (ed.), *The Making of Urban America*, Wilmington (Delaware), SR Books, 1988, pp. 81-98.

- SCHWARTZ, Pedro, «John Stuart Mill and Laissez Faire: London Water», *Economica*, 33, no. 129, 1966, pp. 71-83.
- SHANNON, H. A., «Bricks – A Trade Index, 1785-1849», *Economica*, no. August, 1934, pp. 300-318.
- SHAPIRO, Ann-Louise, *Housing the Poor of Paris, 1850-1902*, Madison (Wisconsin), The University of Wisconsin Press, 1985.
- SHARKEY, William W., «Natural monopoly» in John Eatwell et al. (eds.), *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, London, Macmillan, 1987, pp. 603-605.
- SHARLIN, Alan, «Natural decrease in early modern cities: a reconsideration», *Past and Present*, 1978, 79, 126-138.
- SIES, Mary Corbin, «The city transformed: nature, technology and the suburban ideal, 1877-1917», *Journal of Urban History*, 14, no. 1, 1987, pp. 81-111.
- SIGSWORTH, Michael e WORBOYS, Michael, «The public's view of public health in mid-Victorian Britain», *Urban History*, 21, 1994, pp. 237-250.
- SIMPSON, M. A. e LLOYD, T. H. (eds.), *Middle Class Housing in Britain*, Newton Abbot, David & Charles, 1977.
- SIMSON, John von, «Water supply and sewerage in Berlin, London and Paris: Developments in the 19th century» in Hans Juerger Teuteberg (ed.), *Urbanisierung im 19. und 20. Jahrhundert. Historische und Geographische Aspekte*, Koeln, Boehlau, 1983, pp. 428-439.
- SMAILES, A. E., «The definition and measurement of urbanization» in Ronald Jones (ed.), *Essays on World Urbanization*, London, George Philip & Son Ltd., 1975.
- SMETS, Marcel, *L'événement de la cité-jardin en Belgique*, Lille, 1977.
- SMITH, Carol A., «Types of City-Size Distributions: A Comparative Analysis» in A. van der Woude et al. (eds.), *Urbanization in History: A Process of Dynamic Interactions*, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 20-42.
- SMITH, P. J., «Planning as environmental improvement: slum clearance in Victorian Edinburgh» in A. Sutcliffe (ed.), *The Rise of Modern Urban Planning, 1800-1914*, London, Mansell, 1980, pp. 99-133.
- SMITH JNR, Cecil O., «The longest run: public engineers and planning in France», *American Historical Review*, XCV, 1990
- SOLANO SOBRADO, Maria Teresa, «Política municipal y deuda local (Madrid, 1860-1875)», *Estudios Historicos. Homenaje a los Profesores José Maria Jover Zamora y Vicente Palacio Atard*, vol. 2, Madrid, Universidad Complutense, 1990, pp. 249-261.
- SPRINGETT, Jane, «Land development and house-building in Huddersfield, 1770-1911» in M. Doughty (ed.), *Building the Industrial City*, Leicester, Leicester Univ. Press, 1986, pp. 23-56.

- _____, «Landowners and urban development: the Ramsden estate and nineteenth century Huddersfield», *Journal of Historical Geography*, 8, no. 2, 1982, pp. 129-144.
- STACH, Patricia Burgess, «Real estate development and urban form: Roadblocks in the path to residential exclusivity», *Business History Review*, 1989, 63, pp. 356-383.
- STAVE, Bruce M. (ed.), *Modern industrial cities. History, policy and survival*, Beverly Hills/London, Sage, 1981, pp. 267-297.
- SUMMERSON, John L., «Urban Forms» in Oscar Handlin e John Burchard (eds.), *The historian and the city*, Cambridge (Mass.), The M.I.T. Press, 1963, pp. 165-176.
- SUTCLIFFE, Anthony, «Architecture and Civic Design in Nineteenth Century Paris» in Ingrid Hammarström e Thomas Hall (eds.), *Growth and Transformation of the Modern City*, Stockholm, Swedish Council for Building Research, 1979, pp. 89-114.
- _____, *The autumn of central Paris. The defeat of town planning, 1850-1970*, Montreal, McGill-Queen's Univ. Press, 1971.
- _____, «Environmental Control and Planning in European Capitals, 1850-1914: London, Paris and Berlin» in Ingrid Hammarström e Thomas Hall (eds.), *Growth and Transformation of the Modern City*, Stockholm, Swedish Council for Building Research, 1979, pp. 71-88.
- _____, «The growth of public intervention in the British urban environment during the nineteenth century: a structural approach» in James H. Johnson e Colin G. Pooley (eds.), *The structure of nineteenth-century cities*, London, Croom Helm, 1982, pp. 107-124.
- _____, «In Search of the Urban Variable: Britain in the Later Nineteenth Century» in Derek Fraser e Anthony Sutcliffe (eds.), *The Pursuit of Urban History*, London, Edward Arnold, 1983, pp. 234-263.
- _____, «Introduction: the debate on nineteenth-century planning» in Anthony Sutcliffe (ed.), *The Rise of Modern Urban Planning, 1800-1914*, London, Mansell, 1980, pp. 1-10.
- _____, (ed.), *Metropolis, 1890-1940*, London, Mansell, 1984.
- _____, (ed.), *The Rise of Modern Urban Planning, 1800-1914*, London, Mansell, 1980.
- _____, «Street transport in the second half of the nineteenth century: mechanization delayed?» in Joel A. Tarr e Gabriel Dupuy (eds.), *Technology and the rise of the networked city in Europe and America*, Philadelphia, Temple Univ. Press, 1988, pp. 22-39.
- _____, *Towards the Planned City: Germany, Britain, the United States and France, 1780-1914*, Oxford, Blackwell, 1981.
- _____, «Urban planning in Europe and North America before 1914: International aspects of a prophetic movement» in Hans Juergen Teuteberg (ed.),

- Urbanisierung im 19. und 20. Jahrhundert. Historische und Geographische Aspekte*, Koeln, Boehlau, 1983, pp. 441-474.
- _____, «Why planning history?», *Built Environment*, 1981, 7.
- TAFUNELL SAMBOLA, Xavier, «La Construcción» in Albert Carreras (ed.), *Estadísticas Históricas de España. Siglos XIX-XX*, Madrid, Fundación Banco Exterior, 1989, pp. 253-267.
- _____, «La construcción en Barcelona, 1860-1935: continuidad y cambio» in José Luis García Delgado (ed.), *Las ciudades en la modernización de España: Los decenios interseculares*, Madrid, Siglo XXI, 1992, pp. 3-20.
- _____, «La construcción residencial barcelonesa y la economía internacional. Una interpretación sobre las fluctuaciones de la industria de la vivienda en Barcelona durante la segunda mitad del siglo XIX», *Revista de Historia Económica*, 7, no. 2, 1989, pp. 389-437.
- TARN, John Nelson, «Housing reform and the emergence of town planning in Britain before 1914» in Anthony Sutcliffe (ed.), *The Rise of Modern Urban Planning, 1800-1914*, London, Mansell, 1980, pp. 71-97.
- TARR, Joel A., «Building the Urban Infrastructure in the Nineteenth Century: An Introduction», *Essays in Public Works History*, no. 14, 1985, pp. 61-85.
- _____, «The Separate vs. Combined Sewer Problem: A Case Study in Urban Technology Design Choice», *Journal of Urban History*, 5, 1979, pp. 308-339.
- _____, «Sewerage and the development of the networked city in the United States, 1850-1930» in Joel A. Tarr e Gabriel Dupuy (eds.), *Technology and the rise of the networked city in Europe and America*, Philadelphia, Temple Univ. Press, 1988, pp. 159-185.
- _____, «Water and Wastes: A Retrospective Assessment of Wastewater Technology in the United States, 1800-1932», *Technology and Culture*, 25, 1984, pp. 226-264.
- TARR, Joel A. e DUPUY, Gabriel, «Preface» in Joel A. Tarr e Gabriel Dupuy (eds.), *Technology and the rise of the networked city in Europe and America*, Philadelphia, Temple University Press, 1988, pp. XIII-XVII.
- _____, (eds.), *Technology and the rise of the networked city in Europe and America*, Philadelphia, Temple University Press, 1988.
- TARR, Joel A. e KONVITZ, Josef W., «Patterns in the development of the urban infrastructure» in Howard Gillette Jr. e Zane L. Miller (eds.), *American Urbanism: A Historiographical Review*, New York, Greenwood Press, 1987, pp. 195-226.
- TARR, Joel A. e MCMICHAEL, Francis Clay, «The evolution of waste water technology and the development of State regulation: a retrospective analysis» in Joel Arthur Tarr (ed.), *Retrospective technology. Assessment 1976*, San Francisco, 1977.

- TEAFORD, Jon C., «Technology, Expertise, and Municipal Services, 1860-1940», *Journal of Urban History*, 10, no. 3, 1984, pp. 319-328.
- THOMAS, Brinley, «The demographic determinants in British and American building cycles, 1870-1913» in Donald McCloskey (ed.), *Essays on a mature economy*, Princeton, Princeton Univ. Press, 1971.
- , *Migration and Economic Growth: A Study of Great Britain and the Atlantic Economy*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1973.
- , *Migration and Urban Development: A Reappraisal of British and American Long Cycles*, London, Methuen, 1972.
- THOMPSON, F. M. L. (ed.), *The Cambridge Social History of Britain 1750-1950*, Cambridge, Cambridge U P, 1990.
- , «Introduction» in F. M. L. Thompson (ed.), *The rise of suburbia*, Leicester, Leicester Univ. Press, 1982, pp. 2-25.
- , «Life after death: how successful nineteenth-century businessmen disposed of their fortunes», *Economic History Review*, XLIII, no. 1, February 1990, pp. 40-61.
- (ed.), *The rise of suburbia*, Leicester, Leicester Univ. Press, 1982.
- (ed.), «Town and city» in F. M. L. Thompson (ed.), *The Cambridge Social History of Britain 1750-1950*, vol. 1, Regions and communities, Cambridge, Cambridge U P, 1990, pp. 1-86.
- TIEBOUT, Charles M., «A pure theory of local expenditures», *Journal of Political Economy*, 64, no. 5, 1956, pp. 416-424.
- TILLY, Charles, *The Vendée*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1964.
- TOMASETTI, F., «Trasporti pubblici nella città e nel territorio di Firenze, 1860-1915», *Storia Urbana*, 7, 1979, pp. 114-162.
- TOSI, Antonio, «Urban Theory and the Treatment of Differences: Administrative Practices, Social Sciences and the Difficulties of Specifics», *International Journal of Urban and Regional Research*, 15, no. 4, 1991, pp. 594-609.
- TROWELL, F., «Speculative housing development in the suburbs of Headingley, Leeds, 1838-1914», *Thoresby Society Publications*, 59, 1985, pp. 50-118.
- , «Speculative housing development in Leeds and the involvement of local architects in the design process, 1866-1914», *Construction History*, 1, 1985, pp. 13-24.
- TSURU, Shigeto, «The economic significance of cities» in Oscar Handlin e John Burchard (eds.), *The historian and the city*, Cambridge (Mass.), The M.I.T. Press, 1963, pp. 44-55.
- VAN DEN NOORT, Jan, «Foresight is not the essence of the government» in H. Diederiks et al. (eds.), *Economic policy in Europe since the Late Middle Ages: The visible hand and the fortune of the cities*, Leicester, Leicester Univ. Press, 1992, pp. 124-146.

- VANCE JR., James E., *The continuing city: urban morphology in Western civilization*, Baltimore, Johns Hopkins Univ. Press, 1990.
- _____, «Housing the worker: the employment linkage as a force in urban structure», *Economic Geography*, 42, no. 4, 1966, pp. 294-225.
- _____, «Housing the worker: determinative and contingent ties in nineteenth century Birmingham», *Economic Geography*, 43, 1967, pp. 95-127.
- _____, «Land assignment in the precapitalist, capitalist and postcapitalist city», *Economic Geography*, 47, no. 2, 1971, pp. 101-120.
- VILL, M. J., «Building enterprise in late nineteenth century Baltimore», *Journal of Historical Geography*, 12, no. 2, 1986, pp. 162-181.
- VIRÉ, Lilian, *La distribution publique d'eau à Bruxelles, 1830-1870*, Bruxelles, 1973.
- VRIES, Jan de, *European Urbanization, 1500-1800*, London, Methuen, 1984.
- _____, «The Industrial Revolution and the Industrious Revolution», *Journal of Economic History*, 54, no. 2, 1994, pp. 249-269.
- _____, «Problems in the Measurement, Description and Analysis of Historical Urbanization» in A. van der Woude et al. (eds.), *Urbanization in History: A Process of Dynamic Interactions*, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 43-61.
- WAGENAAR, Michael, «From hidden hand to public intervention: land use and zoning strategies in the liberal and post-liberal city (1875-1914)» in H. Diederiks et al. (eds.), *Economic policy in Europe since the Late Middle Ages: The visible hand and the fortune of the cities*, Leicester, Leicester Univ. Press, 1992, pp. 164-176.
- WALLER, P. J., *Town, City and Nation: England, 1850-1914*, Oxford, Oxford Univ. Press, 1983.
- WARD, D., «Victorian cities: how modern?», *Journal of Historical Geography*, 1, 1975, pp. 135-151.
- WARD, J. R., «Speculative building at Bristol and Clifton, 1783-1793», *Business History*, 20, no. 1, 1978, pp. 3-18.
- WATKINS, Alfred J., *The practice of urban economics*, Beverly Hills, Sage, 1980.
- WEBER, Adna F., *The growth of cities in the nineteenth century. A study in statistics*, New York, Greenwood Press, 1899.
- WEBER, B., «A new index of residential construction and long cycles in housebuilding in Great Britain, 1838-1950», *Scottish Journal of Political Economy*, 2, 1955, pp. 104-132.
- WEISS, Marc A., «Real estate history: An overview and research agenda», *Business History Review*, 1989, 63, pp. 241-282.

- WHITEHAND, J. W. R., «Building activity and the intensity of development at the urban fringe: the case of a London suburb in the nineteenth century», *Journal of Historical Geography*, 1, 1975, pp. 211-224.
- , «Building activity and the urban fringe: a reply», *Journal of Historical Geography*, 4, no. 2, 1978, pp. 181-191.
- , *The Changing Face of Cities: A Study of Development Cycles and Urban Form*, Oxford, Basil Blackwell, 1987.
- , «The makers of British towns: architects, builders and property owners, c.1850-1939», *Journal of Historical Geography*, 18, no. 4, 1992, pp. 417-438.
- WILLIAMSON, Jeffrey G., «Coping with city growth», R. Floud e D. McCloskey (eds.), *The economic history of Britain since 1700*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1994, vol. I, pp. 332-356.
- , *Coping with city growth during the British industrial revolution*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1990.
- WINTER, James, *London's teeming streets, 1830-1914*, London and New York, Routledge, 1993.
- WOHL, A. S., *Endangered Lives: Public Health in Victorian Britain*, London, Methuen, 1983.
- , *The Eternal Slum: Housing and Social Policy in Victorian London*, London, 1977.
- WOODS, Robert, «What would one need to know to solve the 'natural population decrease problem' in early-modern cities?» in Richard Lawton (ed.), *The rise and fall of great cities. Aspects of urbanization in the Western World*, London and N. York, Belhaven Press, 1989.
- WOUDE, A. M. van der, «Population developments in the Northern Netherlands (1500-1800) and the validity of the 'urban graveyard' effect», *Annales de Démographie Historique*, 1982, pp. 55-75.
- WOUDE, A. M. van der et al. (eds.), *Urbanization in History: A Process of Dynamic Interactions*, Oxford, Clarendon Press, 1990.
- WRIGLEY, E. A., «A simple model of London's importance in changing English society and economy», *Past and Present*, 1967, 37, pp. 44-70.
- WRIGLEY, E. A. e SCHOFIELD, R., *The Population History of England, 1541-1871*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.
- YARWOOD, Doreen, «Building and Architecture» in Ian McNeil (ed.), *An Encyclopaedia of the History of Technology*, London, Routledge, 1990, pp. 855-901.
- , «The Domestic Interior: Technology and the Home» in Ian McNeil (ed.), *An Encyclopaedia of the History of Technology*, London, Routledge, 1990, pp. 902-948.

ZOPPI, Mariella, «Del parco della borghesia a quello della cultura tecnologica»,
Storia Urbana, 16, no. 60, 1992, pp. 5-17.

2.2. Estudos sobre a cidade de Lisboa e a realidade portuguesa

- ABRANTES, António Emídio, *Elementos para o estudo do plano de urbanização da cidade de Lisboa*, Lisboa, CML, 1938.
- ALEGRIA, M. F., *A organização dos transportes em Portugal (1850-1910): as vias e o tráfego* (Lisboa, I.N.I.C., 1990).
- _____, «O transporte de mercadorias nos caminhos de ferro portugueses (1870-1910)», *Análise Social*, 1988, 101-102, pp. 769-803.
- _____, «Política ferroviária do fontismo: aspectos da construção e do financiamento da rede», *Revista de História Económica e Social*, 1988, 23, pp. 43-63.
- ALEXANDRE, Valentim, «Um passo em frente, vários à rectaguarda. Resposta à nota crítica de Pedro Lains», *Penélope*, 1989, 3, pp. 103-110.
- _____, «Resposta à segunda nota crítica: Lains no país das adivinhas», *Penélope*, 1991, 5, pp. 165-178.
- _____, *Os Sentidos de Império. Questão Nacional e Questão Colonial na Crise do Antigo Regime Português*, Porto, Afrontamento, 1993.
- ALMEIDA, Pedro Tavares de, «Comportamentos eleitorais em Lisboa, 1878-1910», *Análise Social*, 1985, 85, pp. 111-152.
- _____, *Eleições e caciquismo no Portugal oitocentista (1868-1890)*, Lisboa, Difel, 1991.
- _____, «Nos bastidores da eleição de 1881: a correspondência de José Luciano de Castro», *Revista de História Económica e Social*, 1988.
- AMARAL, Diogo Freitas do (ed.), *Direito do urbanismo*, Oeiras, Instituto Nacional de Administração, 1988.
- _____, «Opções políticas e ideológicas subjacentes à legislação urbanística» in Diogo Freitas do Amaral (ed.), *Direito do urbanismo*, Oeiras, Instituto Nacional de Administração, 1988, pp. 93-105.
- ALVES, Jorge Fernandes, *Os Brasileiros: emigração e retorno no Porto oitocentista*, Porto, 1988.
- ANICA, Arnaldo Casimiro, *Tavira e o seu termo*, Tavira, Câmara Municipal de Tavira, 1993.
- ARAÚJO, Norberto, *Peregrinações em Lisboa*, Lisboa, Parceria A. M. Pereira, 1938.
- BAGANHA, Maria Ioannis, «As correntes emigratórias portuguesas no século XX e o seu impacto na economia nacional», *Análise Social*, 1994, 29, pp. 959-980.

- _____, «Uma imagem desfocada – a emigração portuguesa e as fontes sobre emigração», *Análise Social*, 1991, 26, pp. 723-740.
- _____, «Migration and urbanization in Portugal at the turn of the nineteenth century», comunicação apresentada ao colóquio *European cities and their peoples*, Amsterdão, 1994.
- _____, *Portuguese Emigration to the United States, 1820-1930*, New York, Garland, 1990.
- BAPTISTA, Luís António Vicente, «Crescimento urbano e coexistência residencial: um caso de edificação não planeada às portas da cidade de Lisboa (1900-anos 40)», *Ler História*, 1994, 26.
- _____, *Crescimento urbano e migrações internas: contrastes e alterações socio-espaciais e redes de interconhecimento. O bairro do Rego (1900-1985)*, diss. de mestrado, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas (UNL), 1987.
- _____, «Dominação demográfica no contexto do século XX português: Lisboa, a capital», *Sociologia – Problemas e práticas*, 1994, 15, pp. 53-77
- BARROS, M. J. Monteiro de. «Habitação – o reconhecimento por fim?» *Expresso*, 1993,
- BARROS, Maria Armanda de, «O desenvolvimento de Lisboa de 1890 a 1940», *Revista Municipal*, no. 71, 1956, pp. 26-37.
- BASTOS, António de Sousa, *Lisboa velha (1850 a 1910)*, Lisboa, CML, 1947.
- Bibliografia corográfica de Portugal*
- Biblioteca Nacional de Lisboa. Exposição olissiponense. Catálogo*, Lisboa, 1948.
- BONIFÁCIO, Maria de Fátima, «Nas origens do unanimismo proteccionista: o comércio externo português na primeira metade do século XIX», in *Seis Estudos sobre o Liberalismo Português*, Lisboa, Estampa, 1991, pp. 119-128.
- BRANCO, Fernando Castelo, «Aspectos urbanísticos de Lisboa na perspectiva dos viajantes estrangeiros», *Povos e Culturas*, 2, 1987, pp. 535-544.
- _____, *Breve história da olisipografia*, Lisboa, Bertrand, 1980.
- BRITO, José Joaquim Gomes de, *Ruas de Lisboa*, Lisboa, Sá da Costa, 1935.
- _____, *Lisboa do passado e Lisboa dos nossos dias*, Lisboa, 1911.
- BRITO, M. Xavier de, «Lisboa de outros tempos, Lisboa de hoje», *Revista Municipal*, 1953, no. 55, 56 e 57.
- BRITO, Raquel Soeiro de, *Lisboa. Esboço geográfico*, Lisboa, Junta Distrital de Lisboa, vol. 82, 1976.
- CABRAL, Manuel Villaverde, *O desenvolvimento do capitalismo em Portugal no século XIX*, Lisboa, Regra do Jogo, 1976

- CAETANO, Marcello, *A codificação administrativa em Portugal: um século de experiência (1836-1935)*, Lisboa, 1935.
- _____, *A depreciação da moeda depois da guerra*, Lisboa, 1931.
- _____, *Manual de direito administrativo* (2 ed.), Coimbra, 1947.
- CÂNCIO, Francisco, *Lisboa de outros séculos*, Lisboa, 1941.
- _____, *Lisboa no tempo do passeio público*, Lisboa, 1962.
- CAPITÃO, Maria Amélia da Motta, *Subsídios para a história dos transportes terrestres em Lisboa no século XIX*, Lisboa, 1974.
- CARITA, Helder, *Bairro Alto – Tipologias e modos arquitectónicos*, Lisboa, CML, 1990.
- CARVALHO, J. Pinto de, *Lisboa de outrora*, Lisboa, 1939.
- CARVALHO, Rivera Martins de, «Subsídios para a história da expropriação em Portugal», *Boletim do Ministério da Justiça*, no. 21, 1950, pp. 5-37.
- CASTILHO, Júlio, *Lisboa antiga*, Lisboa, sd.
- CHICÓ, M. T., «A cidade ideal do Renascimento e as cidades portuguesas da Índia», *Garcia da Horta*, número especial, 1956.
- CML, *Le problème du logement*, Lisboa, C.M.L., 1948.
- _____, *Lisbonne et son plan directeur*, Lisboa, C.M.L., 1948.
- _____, *Problemas de urbanização*, Lisboa, C.M.L., 1935.
- _____, *Quelques notes sur le développement de Lisbonne*, Lisboa, C.M.L., 1948.
- A Companhia Geral do Crédito Predial Português: estudo descritivo e crítico da sua vida*, Lisboa, 1929.
- CONIM, Custódio, *Algumas características sobre a qualidade dos dados censitários. Recenseamentos da população 1864-1870*. Lisboa, INE, 1980.
- _____, *Portugal e a sua população*, Lisboa, Publ. Alfa, 1990.
- COSTA, Celestino da, *A evolução de uma cidade*, Lisboa, CML, 1962.
- COSTA, Sousa, «Lisboa de ontem, Lisboa de hoje», *Revista Municipal*, no. 20 e 21, 1944.
- CURTO, Diogo Ramada, «Descrições e representações de Lisboa (1600-1650)», in *O imaginário da cidade*, Lisboa, FCG, 1989, pp. 131-145.
- Exposição comemorativa do cinquentenário de falecimento de Rosa Araújo*, Lisboa, 1943.
- FERNANDES, José Manuel, «Alguns apontamentos sobre o urbanismo alfacinha», in Raquel Henriques da Silva (ed.), *Lisboa de Frederico Ressano Garcia (1874-1909)*, Lisboa, C.M.L./Fundação Calouste Gulbenkian, 1989.
- FERREIRA, António Fonseca, «Políticas de habitação em Portugal», *Povos e Culturas*, 2, 1987, pp. 261-284.

- FERREIRA, D., «Inquilinato» in J. Serrão, *Dicionário de História de Portugal*, vol. III, Lisboa, 2ª ed., 1981, pp. 327-328.
- FERREIRA, Vítor Matias, *A cidade de Lisboa: de capital do Império a centro da Metrópole*, Lisboa, Publ. D. Quixote, 1987.
- _____, «A cidade de Lisboa, 1850-1980: para uma abordagem histórica e sócio-urbanística do capital do País», *Povos e Culturas*, no. 2, 1987, pp. 217-239.
- FILIUS POPULI, *Os construtores civis tomarenses e o desenvolvimento da construção urbana em Lisboa*, Lisboa, 1946.
- FONSECA, Joaquim Roque de, *Cem Anos em Defesa da Economia Nacional, 1834-1934. História da Associação Comercial de Lisboa*, Lisboa, 1934.
- _____, *O centenário da Associação Comercial de Lisboa*, Lisboa, 1935.
- FRANÇA, José-Augusto, *Os anos vinte em Portugal* (Lisboa, Presença, 1992).
- _____, *A arte em Portugal no século XIX*, Lisboa, Bertrand, 3ª ed., 1990.
- _____, *Exposição documental de Lisboa oitocentista*, Lisboa, 1975.
- _____, *Lisboa Pombalina e o Iluminismo*, Lisboa, Bertrand, 1980.
- _____, *Lisboa: urbanismo e arquitectura*, Lisboa, Instituto de Cultura e Língua Portuguesa, 1989.
- _____, «De Pombal ao fontismo: o urbanismo e a sociedade», in Irisalva Moita (coord.), *O livro de Lisboa*, Lisboa, Horizonte, 1994.
- _____, «O urbanismo e a sociedade», in Irisalva Moita (org.), *O Livro de Lisboa*, Lisboa, Liv. Horizonte, 1994.
- GANHADO, Jesuíno Artur, «O passeio público», *Revista Municipal*, 27, 28-29, 30-31, 34, 1945, pp. 13-17, 28-30, 16-20, 45-49.
- GASPAR, Jorge, «Estudo geográfico das aglomerações urbanas em Portugal continental», *Finisterra*, X, no. 19, 1975, pp. 107-152.
- _____, «Portugal» in Philippe Wolff (ed.), *Guide International d'Histoire Urbaine*, vol. I, Europe, Paris, Éditions Klincksieck, 1977, pp. 365-379.
- _____, «Portugal: população e povoamento. Evolução recente, tendências e perspectivas», *Povos e Culturas*, 1, 1986, pp. 15-37.
- _____, *Portugal – Os próximos 20 anos*. I vol. *Ocupação e organização do espaço. Retrospectiva e tendências*, Lisboa, FCG, 1987.
- GASPAR, Jorge e JENSEN-BUTLER, Chris, «Social, Economic and Cultural Transformations in the Portuguese Urban System», *International Journal of Urban and Regional Research*, 16, no. 3, 1992, pp. 442-461.
- GIRÃO, Aristides de Amorim, «Origens e evolução do urbanismo em Portugal», *Revista do Centro de Estudos Demográficos*, 1, 1945, pp. 39-77.
- GODINHO, Vitorino Magalhães, *A estrutura da antiga sociedade portuguesa*, Lisboa, Arcádia, 3ª ed., 1977.

- GONÇALVES, Fernando, «Evolução histórica do direito do urbanismo em Portugal (1851-1988)» in Diogo Freitas do Amaral (ed.), *Direito do urbanismo*, Oeiras, Instituto Nacional de Administração, 1988, pp. 225-268.
- _____, *Legislação Urbanística Portuguesa: 1926-1974*, Lisboa, LNEC, 1974.
- _____, «A propósito dos Planos de Urbanização do Estado Novo: projectos urbanísticos ou regulamentos policiais?», *Sociedade e Território*, 2, 1986, pp. 92-115.
- GRANGER, Amável, «A indústria do cimento em Portugal», *I Congresso da União Nacional - Discursos, teses e comunicações*, vol. V, Lisboa, Ed. União Nacional, 1935.
- GUIMARÃES, Paulo, «A habitação popular urbana em Setúbal no primeiro terço do século XX», *Análise Social*, 1994, 29, pp. 525-554.
- HENRIQUES, Branca Braga de Macedo Castro, *Dinâmica e Presença da Associação Comercial de Lisboa*, Lisboa, 1984.
- JUSTINO, David, *A formação do espaço económico nacional. Portugal, 1810-1913*, vol. 2 vols, Lisboa, Vega, 1989.
- _____, *História da Bolsa de Lisboa*, Lisboa, Bolsa de Valores de Lisboa, 1994.
- LANGHANS, Franz-Paul, *Estudos de direito municipal. As posturas*, Lisboa, 1937.
- LAINS, Pedro, *A economia portuguesa no século XIX*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1995.
- _____, «O Estado e a industrialização em Portugal, 1945-1990». *Análise Social*, 29 (128), 1994.
- _____, «Foi a perda do império um momento crucial do subdesenvolvimento português?», *Penélope*, 1989, 3, pp. 92-102.
- _____, «Foi a perda do império um momento crucial do subdesenvolvimento português? – II», *Penélope*, 1990, 5, pp. 151-163.
- LAMY, Alberto de Sousa, *Monografia de Ovar, Ovar*, 1977.
- LEITE, Ana Cristina, *Pátios de Lisboa*
- LEITE, Joaquim Costa, *Portugal and emigration, 1855-1914*, N. Iorque, Columbia University, diss. de doutoramento, 1994
- _____, «Emigração portuguesa: a lei e os números (1855-1914)», *Análise Social*, 23, 1987, pp. 463-480.
- LEITE, Luís Pinto, *Subsídios para a história do abastecimento de água à região de Lisboa*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda e EPAL, 1989.
- LIVI-BACCI, Massimo, *A century of Portuguese fertility*, Princeton, N. J., Princeton Univ. Press, 1971.
- LOBATO, Luís Guimarães, *O problema da habitação em Lisboa*, Lisboa, 1950.
- LOPES, Fernando Farelo, *Poder político e caciquismo na 1ª República Portuguesa*, Lisboa, Ed. Estampa, 1993.

- LOPES, Maria Helena Pessoa, *Estrutura empresarial portuguesa*, Lisboa, Gabinete de Estudos do Ministério da Corporação e Previdência Social, nº 3, série Estudos, 1971.
- MACEDO, Jorge Borges de, *Problemas de história da indústria portuguesa no século XVIII*, Lisboa, Querco, 1982.
- MACEDO, Jorge Braga de, SILVA, Álvaro Ferreira da e SOUSA, Rita de, «War, taxes and gold: the financial inheritance of the kingdom of Portugal», comunicação ao XII Congresso da Associação Internacional de História Económica.
- MACEDO, Luís Pastor de, *Lisboa de lés-a-lés, subsídios para a história das vias públicas da cidade*, Lisboa, 3ª ed., 1968.
- MAGALHÃES, Joaquim Romero de, «As estruturas sociais de enquadramento da economia portuguesa do Antigo Regime: os concelhos», *Notas Económicas*, 1994, 4.
- MANIQUE, António Pedro, *Mouzinho da Silveira: Liberalismo e administração pública*, Lisboa, Horizonte, 1989.
- MARQUES, A. H. de Oliveira, *História da 1ª República Portuguesa. As estruturas de base*, Lisboa, Figueirinhas, s. d.
- MARQUES, Carlos et al., «Ferro nas Avenidas Novas», *Arquitectura*, pp. 24-29.
- MARQUES, José e TAVARES, Alberico, «Ritmos de construção civil no Porto do século XVIII (1698-1789)», *Revista de História*, III, 1980, pp. 73-98.
- MARQUES, Maria da Conceição Oliveira, «Introdução ao estudo do desenvolvimento urbano de Lisboa, 1879-1938», *Arquitectura*, no. 112, 113, 119, 120, 124 e 125, 1969
- _____, *O desenvolvimento urbano de Lisboa, 1879-1938: introdução ao seu estudo*, Ph.D. diss., Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, 1967.
- MATA, Maria Eugénia, *Câmbios e política cambial na economia portuguesa, 1891-1931*. Lisboa, Livraria Sá da Costa, 1987.
- _____, «Conjuntura económica e conjuntura política em Portugal (1851-1910)», *Economia*, 1990, vol. XIV.
- _____, *As finanças públicas portuguesas da Regeneração à primeira guerra mundial*, Lisboa, Banco de Portugal.
- _____, «As três fases do fontismo: projectos e realizações», in *Estudos e ensaios – em homenagem a Vitorino Magalhães Godinho*, Lisboa, Sá da Costa, 1988.
- MATA, Maria Eugénia e VALÉRIO, Nuno, *História económica de Portugal. Uma perspectiva global*, Lisboa, Presença, 1994.
- _____, «Monetary Stability, Fiscal Discipline and Economic Development», in Jorge Braga de Macedo, Barry Eichengreen and Jaime Reis, editors, *Currency Convertibility: The Gold Standard and Beyond*, London, Routledge, 1996.

- MELO, José Osório da Rocha de, «Indústria do Cimento», *II Congresso da Indústria Portuguesa*, Lisboa, ENP, 1958.
- , «A indústria portuguesa do cimento - sua evolução e características», *Sep. da revista Engenho*, no. 2, 1962.
- MONTEIRO, Nuno, «O central, o local e o inexistente regional», in César de Oliveira (dir.), *História dos municípios e do poder local*, Lisboa, Círculo dos Leitores, 1996.
- NUNES, Ana Bela, *A rede urbana portuguesa e o moderno crescimento económico*, tese compl. de doutoramento, Lisboa, ISE, 1989.
- NUNES, Ana Bela et al., «Portuguese economic growth, 1833-1985», *Journal of European Economic History*, 1989, pp. 291-330.
- OLIVEIRA, César, «Os municípios no liberalismo monárquico constitucional», in *História dos municípios e do poder local*, Lisboa, Círculo dos Leitores, 1996.
- OLIVEIRA, C. Gomes de, *Inspecção de epidemias. Incidência da febre tifóide em Lisboa no ano de 1935 (Balanço epidemiológica)*, Lisboa, 1936.
- PEDREIRA, Jorge, *Estrutura Industrial e Mercado Colonial. Portugal e Brasil (1780-1830)*, Lisboa, Difel, 1994.
- , *Os homens de negócio da praça de Lisboa de Pombal ao vintismo (1755-1822). Diferenciação, reprodução e identificação de um grupo social*, tese de doutoramento apresentada à FCSH, Lisboa, 1995.
- , «Indústria, mercado e cidade. Peripécias de um triângulo amoroso (1750-1850)», *Povos e Culturas*, 2, 1987, pp. 145-170.
- PEIXOTO, João, «O crescimento da população urbana e a industrialização em Portugal», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 1987, 22, 101-114.
- PEREIRA, Acúrsio, «Lisboa 1899», *Revista Municipal*, 43, 1949, pp. 5-16 e 43-52.
- PEREIRA, Hemâni Caeiro, *Índice do custo da construção civil em Lisboa*, 1950.
- PEREIRA, Miriam Halpern, *Livre-câmbio e desenvolvimento económico - Portugal na segunda metade do século XIX*, Lisboa, Cosmos, 1971.
- , *A política portuguesa de emigração, 1850-1930*. Lisboa: A Regra do Jogo, 1981.
- PEREIRA, Nuno Teotónio, «Pátios e vilas de Lisboa, 1870-1930: a promoção privada do alojamento operário», *Análise Social*, 1994, 29, pp. 509-524.
- PEREIRA, Nuno Teotónio e BUARQUE, Irene, *Prédios e vilas de Lisboa*, Lisboa, Livros Horizonte, 1995.
- PEREIRA, Raul da Silva, «Habitação e urbanismo em Portugal - Alguns aspectos actuais», *Análise Social*, 4, no. 14, 1966, pp. 198-255.
- , «Problemática da habitação em Portugal - I», *Análise Social*, 1, no. 1, 1963, pp. 33-66.

- _____, «Problemática da habitação em Portugal - II», *Análise Social*, 1, no. 2, 1963, pp. 225-269.
- PINHEIRO, Magda A., «A construção dos caminhos de ferro e a encomenda de produtos industriais em Portugal (1855-1890)», *Análise Social*, 1988, 101-102, pp. 745-767.
- _____, «Crescimento e modernização das cidades no Portugal oitocentista», *Ler História*, no. 22, 1991, pp. 79-107.
- PINTO, Luís Leite, *História do abastecimento de água à cidade de Lisboa*, Lisboa, INCM-EPAL, 1989.
- PINTO, Maria Luís Rocha e RODRIGUES, Teresa, «A evolução da população portuguesa ao longo do século XIX - uma perspectiva global», *Forum Sociológico*, no. 3, 1993, pp. 145-172.
- PORTAS, Nuno, «Cerdà e os traçados», *Arquitectura*, no. 138, 1980, pp. 18-25.
- REIS, Jaime, *O Banco de Portugal das origens a 1914, 1º volume, Antecedentes, fundação, consolidação, 1821-1857*, Lisboa, Banco de Portugal, 1996.
- _____, «A industrialização num país de desenvolvimento lento e tardio: Portugal, 1870-1913», *Análise Social*, 1987, 23, pp. 207-227.
- RIBEIRO, Orlando, «Proémio metodológico ao estudo das pequenas cidades portuguesas», *Finisterra*, IV, no. 7, 1969, pp. 64-74.
- RICOU, Paulo de Paiva, *A conservação e reconstrução dos arruamentos de Lisboa*, Lisboa, 1950.
- RODRIGUES, Maria João Madeira, *Tradição, transição e mudança: a produção do espaço urbano na Lisboa oitocentista*, Lisboa, Junta Distrital de Lisboa, 1979.
- RODRIGUES, Teresa, «Um espaço urbano em expansão. Da Lisboa de Quinhentos à Lisboa do Século XIX», *Penélope*, 1994, 13
- _____, *Lisboa no século XIX. Dinâmica populacional e crises de mortalidade*, diss. de doutoramento, FCSH, UNL, 1993.
- _____, «Os movimentos migratórios em Lisboa. Estimativa e efeitos na estrutura populacional urbana de Oitocentos», *Ler História*, 1994, 26.
- _____, *Nascer e morrer na Lisboa oitocentista*, Lisboa, Cosmos, 1995.
- ROSAS, Fernando, «A crise de 1929 e os seus efeitos económicos na sociedade portuguesa», in AAVV, *O Estado Novo. Das origens ao fim da autarquia, 1926-1959*, Lisboa, Fragmentos, 1987, vol. I, pp. 259-274.
- _____, «A crise de 1929, essa 'voz do destino...'», in J. Mattoso (dir. de), *História de Portugal*, vol. VII, F. Rosas, *O Estado Novo (1926-1974)*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1994, pp. 136 e segs.
- SALGUEIRO, Teresa Barata, *A cidade em Portugal. Uma geografia urbana*, Lisboa, Ed. Afrontamento, 1992.

- SALGUEIRO, Teresa Barata e GARCIA, João Carlos, «Lisboa nos fins do século XIX. Geografia de uma transição», *Livro de homenagem a Orlando Ribeiro*, vol. 2, Lisboa, CEG/INIC, 1988, pp. 399-410.
- SANCHES, J. L. Saldanha, «As mais-valias da Expo-98», *Público*, 17 de Julho de 1995, supl. Economia.
- SCHWALBACH, Luis, «Os tentáculos das cidades - referências especiais a Lisboa», *Revista Municipal*, 44, 45, 1950, pp. 5-11, 27-44.
- SEQUEIRA, Gustavo Matos, *Depois do terramoto*, Lisboa, Academia das Ciências, 1916.
- _____, *Igrejas e mosteiros de Lisboa*, Lisboa, C.M.L., 1961.
- SERRA, João B., «As reformas da administração local de 1872 a 1910», *Análise Social*, 103-104, 1988, pp. 1037-1066.
- SERRÃO, Joaquim Veríssimo, *A concessão de foro de cidade em Portugal dos séculos XII ao XIX*, Lisboa, Fac. de Letras da Univ. de Lisboa, 1973.
- SERRÃO, Joel, «Do crescimento e da transformação de Lisboa» in Joel Serrão, *Temas oitocentistas*, vol. II, Lisboa, Livros Horizonte, 1978, pp. 239-250.
- SERRÃO, José Vicente, *Demografia e agricultura no Portugal do século XVIII*, provas de aptidão pedagógica e capacidade científica, mimeo, Lisboa, ISCTE, 1987.
- _____, «O quadro humano», in A. M. Hespanha (org.), *O Antigo Regime (1620-1807)*, *História de Portugal*, vol. IV, Lisboa, Círculo dos Leitores, 1993, p. 63.
- SILVA, Álvaro Ferreira da, «A construção residencial em Lisboa: evolução e estrutura empresarial (1860-1930)», *Análise Social*, 1996, 31, pp. 599-629.
- _____, «Modos de regulação da cidade: a mão visível na expansão urbana», *Penélope*, 1994, 13, pp. 121-146.
- SILVA, Augusto Vieira da, «A evolução paroquial de Lisboa», *Revista Municipal*, no. 13-14, 1942.
- _____, «Notícias históricas das freguesias de Lisboa», *Revista Municipal*, no. 15 e 16, 1943, pp. 3-24 e 7-28.
- _____, «O termo de Lisboa», *Revista Municipal*, no. 4, 1940, pp. 11-22.
- _____, «Os limites de Lisboa. Notícia histórica», *Revista Municipal*, no. 5 e 6, 1941, pp. 3-15 e 11-23.
- SILVA, Carlos Nunes, «Mercado e políticas públicas em Portugal: a questão da habitação na primeira metade do século XX», *Análise Social*, pp. 655-676.
- _____, «Os planos de Lisboa e a organização espacial de Lisboa. Continuidade e mudança no século XX», *Povos e Culturas*, 2, 1987, pp. 301-344.
- SILVA, José-Gentil da, «Vida urbana e desenvolvimento: Portugal, país sem cidades», *Arquivos do Centro Cultural Portugues*, V, 1972, pp. 734-746.

- SILVA, Maria Beatriz Nizza da, *O Império Luso-Brasileiro, 1750-1822*, in J. Serrão e A. H. Oliveira Marques (eds.), *Nova História da Expansão Portuguesa*, vol. VIII, Lisboa, Ed. Estampa, 1986.
- SILVA, Raquel Henriques da, *As Avenidas Novas de Lisboa, 1900-1930*, dissertação de mestrado, FCSH, UNL, 1984.
- _____, «Lisboa de Frederico Ressano Garcia, 1847-1909» in Raquel Henriques da Silva (ed.), *Lisboa de Frederico Ressano Garcia (1874-1909)*, Lisboa, C.M.L./Fundação Calouste Gulbenkian, 1989, pp. 17-38.
- _____, «O Passeio Público e a Avenida de Lisberdade», in Irisalva Moita (coord.), *O livro de Lisboa*, Lisboa, Horizonte, 1994, pp. 425-434
- _____, «Do Passeio Público às Avenidas Novas - percursos, imagens e factos da Lisboa oitocentista», *Revista de História Económica e Social*, no. 23 , 1988 , pp. 21-41.
- _____, «Os últimos anos da monarquia», in Irisalva Moita (coord.), *O livro de Lisboa*, Lisboa, Horizonte, 1994.
- SOARES, Luís Bruno, «Sobre a estrutura urbana de Lisboa», *Arquitectura*, no. 138 ; 1980 , pp. 26-27.
- SOUSA, Fernando de, *A população portuguesa no início do século XIX*, tese de doutoramento na Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 1979.
- Subsídios para a bibliografia da história local portuguesa*, Lisboa, Biblioteca Nacional, 1993.
- TEIXEIRA, Manuel C., «A história urbana em Portugal. Desenvolvimentos recentes», *Análise Social*, 28, no. 121 , 1993 , pp. 371-390.
- _____, «Portugal», in Colin G. Pooley (ed.), *Housing strategies in Europe, 1880-1930*, Leicester, Leicester University Press, 1992.
- VASCONCELOS, José Leite de, *Páginas olissiponenses*, Lisboa, 1959.
- VIDAL, Angelina, *Lisboa antiga e Lisboa moderna, elementos históricos da sua evolução*, Lisboa, 1960.
- VIEIRA, António Lopes, «Os caminhos de ferro antes dos caminhos de ferro», *Revista de História Económica e Social*, 1985, 15, pp. 123-134
- _____, «Noções operatórias sobre cidade, população urbana e população rural», *Revista de História Económica Social*, no. 1 , 1978 , pp. 105-128.
- _____, *The role of Britain and France in the finance of Portuguese railways, 1850-1890. A comparative study in speculation, corruption and inefficiency* (tese de doutoramento, Universidade de Leicester, 1983)
- _____, *Os transportes públicos de Lisboa entre 1830 e 1910*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1982.

ÍNDICE DAS FIGURAS, MAPAS E QUADROS

1. ÍNDICE DAS FIGURAS

<i>Figura 1: Escalonamento urbano (1801): distribuição das cidades com 5000 ou mais habitantes pela sua ordem e dimensão</i>	70
<i>Figura 2: Escalonamento urbano (1864): distribuição das cidades com 5000 ou mais habitantes pela sua ordem e dimensão</i>	71
<i>Figura 3: Escalonamento urbano (1890): distribuição das cidades com 5000 ou mais habitantes pela sua ordem e dimensão</i>	72
<i>Figura 4: Escalonamento urbano (1911): distribuição das cidades com 5000 ou mais habitantes pela sua ordem e dimensão</i>	73
<i>Figura 5: Escalonamento urbano (1940): distribuição das cidades com 5000 ou mais habitantes pela sua ordem e dimensão</i>	74
<i>Figura 6: Curva de concentração de Lorenz do acréscimo de população residente por classes de freguesia (1864-1890)</i>	124
<i>Figura 7: Curva de concentração de Lorenz do acréscimo de população residente por classes de freguesia (1890-1911)</i>	125
<i>Figura 8: Curva de concentração de Lorenz do acréscimo de população residente por classes de freguesia (1911-1930)</i>	126
<i>Figura 9: Evolução do número de licenças de edificação (1860-1917) e dos prédios construídos (1920-1930) em Lisboa</i>	141
<i>Figura 10: Índices da construção residencial em Lisboa, Barcelona e Grã-Bretanha (1860-1913) (100 = 1880-1896)</i>	157
<i>Figura 11: Índices da construção residencial em Lisboa, Itália e Estados Unidos (1860-1913) (100 = 1880-1896)</i>	157
<i>Figura 12: Evolução das licenças de edificação (1880-1917) e prédios construídos (1920-1930) em Lisboa, e das remessas da Agência Financeira do Rio de Janeiro (1892-1924, valor em mil réis a preços de 1914)</i>	161
<i>Figura 13: Evolução das licenças de edificação (1880-1917) e da construção de novos edifícios em Lisboa (1920-1930), e da taxa de juro dos títulos de dívida pública consolidada (1891-1930)</i>	164
<i>Figura 14: Evolução da população e das licenças de edificação e prédios construídos em Lisboa (1860-1930)</i>	167
<i>Figura 15: Índices do PIB per capita (1860-1930), produto total (1861-1913) e edificação residencial em Lisboa (1860-1930)</i>	169
<i>Figura 16: Evolução das licenças de construção e do investimento camarário em obras (1870-1913), em índice (100 = 1913)</i>	423
<i>Figura 17: Despesas com as obras na primeira zona, 1897-1909</i>	611
<i>Figura 18: Despesas com as obras na segunda zona, 1902-1909</i>	620
<i>Figura 19: Exemplo de processo de loteamento na primeira zona (talhões 40 e 47)</i>	636
<i>Figura 20: Exemplo de processo de loteamento na segunda zona</i>	637
<i>Figura 21: Evolução das receitas com a venda de lotes na primeira e na segunda zonas (1898-1909)</i>	654
<i>Figura 22: Evolução da venda dos lotes, valor e números absolutos (1898-1927)</i>	658
<i>Figura 23: Saldo acumulado das receitas e despesas nas duas zonas (1894-1909)</i>	672
<i>Figura 24: Número de lotes arrematados pelo mesmo indivíduo (1898 e 1923)</i>	675
<i>Figura 25: Evolução do número de prédios construídos nas zonas de Picoas e Avenidas Novas (1899-1930)</i>	686
<i>Figura 26: Fases da construção dos edifícios nas diferentes ruas do «projecto das zonas»</i>	691
<i>Figura 27: Fases e agentes do processo de urbanização de Picoas e Avenidas Novas</i>	705

<i>Figura 28: Evolução das licenças de edificação e de ampliação (1860-1930)</i>	759
<i>Figura 29: Área edificável observada e área edificável estimada a partir do número de licenças (1878-1885)</i>	764
<i>Figura 30: Área edificada observada e área edificada estimada a partir do número de prédios construídos (1901-1930)</i>	765
<i>Figura 31: Evolução das licenças de edificação de prédios novos e as importações de cimento, 1860-1917 (índice 100=1900-1909)</i>	768
<i>Figura 32: Evolução das licenças de edificação de novos prédios e dos novos prédios ligados à rede de água, 1886-1917 (índice 100=1900-1909)</i>	769

ÍNDICE DOS MAPAS

<i>Mapa 1: Mapa das freguesias da cidade de Lisboa</i>	96
<i>Mapa 2: Variação da população de Lisboa por freguesia (1864-1890)</i>	97
<i>Mapa 3: Variação da população de Lisboa por freguesia (1890-1911)</i>	98
<i>Mapa 4: Variação da população de Lisboa por freguesia (1911-1930)</i>	99
<i>Mapa 5: Variação da população de Lisboa por freguesia (1864-1930)</i>	100
<i>Mapa 6: O crescimento da cidade de Lisboa entre 1870 e 1925</i>	104
<i>Mapa 7: Evolução dos limites da cidade ao longo da segunda metade do século XIX</i>	107
<i>Mapa 8: Identificação do espaço abrangido pelo projecto de urbanização</i>	439
<i>Mapa 9: Identificação da primeira e da segunda zonas</i>	440
<i>Mapa 10: Projecto de urbanização da Comissão de Melhoramentos (1880?)</i>	441
<i>Mapa 11: Situação da abertura dos arruamentos projectados na primeira zona em 1905</i>	613
<i>Mapa 12: Situação da abertura dos arruamentos projectados na primeira zona em 1909</i>	614
<i>Mapa 13: Situação da abertura dos arruamentos projectados na segunda zona em 1905</i>	622
<i>Mapa 14: Situação da abertura dos arruamentos projectados na segunda zona em 1909</i>	623

ÍNDICE DOS QUADROS

<i>Quadro 1: População e fogos na cidade de Lisboa e respectivas taxas de crescimento (1801-1930)</i>	35
<i>Quadro 2: Movimento natural e imigração em Lisboa (1887-1896)</i>	40
<i>Quadro 3: Evolução da população de diferentes cidades europeias (1800-1930)</i>	43
<i>Quadro 4: Taxas de urbanização em Portugal e distribuição da população urbana (1801-1940)</i>	56
<i>Quadro 5: Quocientes de urbanização em Portugal (1801-1940)</i>	60
<i>Quadro 6: Peso relativo de cada classe no crescimento da população urbana, em % (1801-1940)</i>	65
<i>Quadro 7: Parâmetros das rectas de regressão relativas à distribuição das cidades portuguesas (1801-1940)</i>	75
<i>Quadro 8: Índices de primazia e índice de défice da população das cidades médias</i>	81
<i>Quadro 9: Quocientes de urbanização para centros urbanos com 10000 a 40000 habitantes (1801-1911) ou 15000 a 40000 (1940)</i>	83
<i>Quadro 10: Coeficiente de correlação Spearman entre a ordem dos 15 maiores centros urbanos em diferentes anos</i>	87
<i>Quadro 11: Distribuição das freguesias de Lisboa pelas diferentes classes de concentração do crescimento da população</i>	122

Quadro 12: Aumento da população nas cinco freguesias que mais contribuíram para o crescimento da cidade em cada período (1864-1930)	127
Quadro 13: Evolução do número de habitantes por fogo na cidade de Lisboa (1800-1950)	145
Quadro 14: Perfis das curvas de construção residencial em Lisboa, Grã-Bretanha, Estados Unidos, Itália e Barcelona (1860-1920)	156
Quadro 15: Alguns indicadores demográficos e a evolução da construção residencial em Lisboa (1860-1930)	160
Quadro 16: Taxa de juro dos suprimentos da Câmara Municipal de Lisboa	163
Quadro 17: Distribuição dos promotores da construção pelo número de licenças de edificação, em %	183
Quadro 18: Comparação da distribuição do número de licenças de edificação por promotor imobiliário em diferentes cidades	184
Quadro 19: Resultados do teste de chi-square à distribuição do Quadro 17	186
Quadro 20: Concessão de licenças de edificação, reedificação ou ampliação – indeferimentos ou deferimentos condicionais	305
Quadro 21: Motivos de vistorias e coimas	305
Quadro 22: Quadro da Repartição Técnica em 1876 e em 1886	339
Quadro 23: Despesas per capita (em mil réis, preços de 1914)	358
Quadro 24: Juros e amortização da dívida municipal, valores médios por ano, absolutos e per capita (em mil réis, a preços de 1914) e percentagem do total da despesa municipal	364
Quadro 25: Receitas per capita (em mil réis, preços de 1914)	372
Quadro 26: Plano de aplicação do empréstimo de 800 contos de réis (1871)	384
Quadro 27: Empréstimos municipais (1850-1930)	392
Quadro 28: Valor das transferências governamentais regulares (1860-1885)	395
Quadro 29: Estrutura das receitas municipais, valores médios por quinquénio, 1860-1913 (valores em %)	401
Quadro 30: Novas receitas municipais ao abrigo da reforma administrativa do município de Lisboa de 1885 e o seu peso no conjunto dos rendimentos	405
Quadro 31: Dívidas a diferentes credores existentes em 1909	417
Quadro 32: Preço por metro quadrado de várias praças de lotes realizadas pela Câmara (1890-1891) e valor de licitação dos lotes na 1ª zona	475
Quadro 33: Orçamentos das receitas e despesas das obras a realizar na 1ª zona (Parque da Liberdade e ruas adjacentes e incidentes)	542
Quadro 34: Orçamentos das receitas e despesas das obras a realizar na 2ª zona (Avenida das Picoas e ruas adjacentes e incidentes)	543
Quadro 35: Valor de expropriações realizadas pela Câmara (1884-1890)	549
Quadro 36: Maiores proprietários da 1ª zona (Picoas) e da 2ª zona	578
Quadro 37: Evolução das expropriações nas duas zonas (1894-1909)	581
Quadro 38: Proprietários a expropriar na segunda zona: avaliações feitas pelo Serviço de Obras da câmara (1902)	586
Quadro 39: Comparação entre as duas modalidades de expropriação de terrenos da Condessa de Camaride na 1ª e na 2ª zonas	593
Quadro 40: Custo das obras realizadas na primeira zona entre 1897 e 1899	611
Quadro 41: Início da venda de lotes em ruas da primeira zona (Picoas)	615
Quadro 42: Custo das obras realizadas na segunda zona entre 1902 e 1910	619
Quadro 43: Início da venda de lotes em ruas da segunda zona	620
Quadro 44: Dimensão dos lotes na primeira e na segunda zonas	634
Quadro 45: Preço de licitação dos lotes colocadas em praça entre 1904 e 1907	643
Quadro 46: Venda dos lotes: variação do preço por metro quadrado entre a avaliação da câmara e a venda	652
Quadro 47: Preço médio por metro quadrado dos lotes vendidos (1899-1921) a preços de 1914	663
Quadro 48: Valores previstos e observados das expropriações, obras de urbanização e vendas de lotes por metro quadrado	669
Quadro 49: Utilização dos lotes feita pelos maiores compradores (quatro ou mais lotes)	678
Quadro 50: Índice de preços (1914-1930)	688

<i>Quadro 51: Tipo de prédios edificados nas zonas de Picoas e das Avenidas Novas</i>	694
<i>Quadro 52: Prédios construídos em Picoas e Avenidas Novas pela área edificada (em %), 1887-1930</i>	697
<i>Quadro 53: Ruas com maior peso relativo dos prédios de rendimento de menor dimensão (menos de 1000 metros quadrados de área edificada)</i>	699
<i>Quadro 54: Ruas em que é maior a frequência dos prédios de rendimento de maior dimensão (mais de 2000 metros quadrados de área edificada)</i>	700
<i>Quadro 55: Ruas em que os prédios unifamiliares têm um maior peso</i>	700
<i>Quadro 56: Dimensão dos prédios de rendimento construídos entre 1889 e 1930, em %</i>	701
<i>Quadro 57: Distribuição dos promotores de construção pelo número de prédios edificados nas zonas de Picoas e Avenidas Novas (em %)</i>	707
<i>Quadro 58: Ocupação de alguns dos promotores da construção</i>	711
<i>Quadro 59: Distribuição dos construtores pelo número de prédios por que são responsáveis, Picoas e Avenidas Novas, em %</i>	715
<i>Quadro 60: Construtores em Picoas e Avenidas Novas: relação com a promoção da construção pelo número de prédios que constroem, em %</i>	716
<i>Quadro 61: Presença dos maiores promotores das zonas de Picoas e das Avenidas Novas (1898-1930) na construção residencial em toda a zona de Lisboa</i>	718
<i>Quadro 62: Presença dos maiores promotores da construção na cidade de Lisboa na construção residencial na zona de Picoas e das Avenidas Novas</i>	718
<i>Quadro 63: Resultados da correlação entre a área edificada e o número de licenças (1878-1885)</i>	763
<i>Quadro 64: Número de novas licenças de edificação e de ampliação (1860-1917), prédios construídos</i>	770

